

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.**Apoyos Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-2-06G1C-02-0092

92-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los apoyos recuperables, sus esquemas de operación, rentabilidad y recuperación, así como su registro contable y presentación en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa.

Alcance

| | EGRESOS |
|---------------------------------|----------------|
| | Miles de Pesos |
| Universo Seleccionado | 4,886,056.8 |
| Muestra Auditada | 3,079,301.7 |
| Representatividad de la Muestra | 63.0% |

El universo por 4,886,056.8 miles de pesos correspondió a las erogaciones realizadas en 2016 por el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) mediante el otorgamiento de recursos en la modalidad de apoyos recuperables para promotores de proyectos de infraestructura (13 apoyos) y fondos de inversión (10 apoyos), importe que formó parte de los egresos por 56,169,645.4 miles de pesos, reportados en el anexo I "Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente" de la Cuenta Pública 2016.

Se revisó una muestra de 3,079,301.7 miles de pesos, el 63.0% del total del universo, la cual correspondió a 10 apoyos recuperables otorgados a 6 proyectos de infraestructura por 2,420,677.5 miles de pesos y a 4 fondos de inversión por 658,624.2 miles de pesos.

Antecedentes

1. La constitución del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) se realizó el 6 de mayo de 2008, en cumplimiento del decreto presidencial del 7 de febrero de 2008, por el que se ordenó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) su creación como un fideicomiso no paraestatal, con la finalidad de ser un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliara en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y

transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica.

2. El FONADIN absorbió las funciones de los fideicomisos siguientes:

- Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), constituido el 7 de diciembre de 1995, con la SHCP como fideicomitente y el BANOBRAS como fiduciario, el cual tuvo por objeto promover el desarrollo de esquemas de inversión pública y privada para el desarrollo de infraestructura básica y el suministro de bienes y servicios públicos.

Se transmitieron al FONADIN los objetivos, patrimonio y proyectos del FINFRA con el propósito de fortalecer la coordinación y asignación de recursos en proyectos de inversión, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turístico.

- Fideicomiso 1936 “Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas” (FARAC), constituido el 29 de agosto de 1997 como fideicomiso público federal no paraestatal, suscrito por el BANOBRAS, en su carácter de fideicomitente, como agente financiero y mandatario del Gobierno Federal y fiduciario, el cual se encargaría de cubrir la indemnización de 23 concesiones carreteras, así como administrar los recursos provenientes de los caminos y puentes rescatados y proveer los recursos para su operación, mantenimiento y conservación.

Se modificó el contrato del FARAC para transformarse en el FONADIN.

Por lo anterior, el FONADIN continuó otorgando apoyos mediante subvenciones o subsidios a fondo perdido, créditos subordinados u otro tipo de apoyos para desarrollar proyectos de infraestructura, en el entendido de que tal subrogación comprendería el seguimiento y cumplimiento en los términos pactados por el FINFRA, en los instrumentos jurídicos y administrativos que el propio fideicomiso formalizó, dichos compromisos serían cubiertos con cargo a los diferenciales entre ingresos y egresos derivados de la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes que tenía concesionados el FARAC, así como el pago de la deuda adicional garantizada por el Gobierno Federal, por la emisión de Pagarés de Indemnización Carretera y Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera Segregables, y de los recursos de una línea de crédito contingente que le proporcionó el BANOBRAS, como institución financiera.

3. De 2012 a 2016, el FONADIN entregó 16,872,184.4 miles de pesos como apoyos recuperables para ser copartícipe con la iniciativa privada en el financiamiento para el desarrollo de proyectos carreteros, turísticos, de energía e hidráulicos.

En 2016, entre las operaciones relevantes de la gestión de FONADIN, se encuentran: (i) respecto a sus ingresos, la disposición de 2,727,908.0 miles de pesos de la línea de crédito que tiene con el BANOBRAS, como institución financiera, y el cobro anticipado de 22,708,426.8 miles de pesos de pagarés a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, y (ii) en sus egresos, la erogación de 14,912,000.0 miles de pesos como aprovechamiento por la concesión de la autopista México-Tuxpan y el otorgamiento de apoyos recuperables por 4,886,056.8 miles de pesos.

Resultados

1. Implicaciones de la naturaleza jurídica de la “no paraestatalidad”, del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)

A. Origen de la deuda y constitución del Fideicomiso 1936

Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación forman parte de los bienes nacionales sujetos al dominio y propiedad del Gobierno Federal, y su construcción es responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); hasta 1988, para el ejercicio de esa atribución, los recursos se encontraban considerados en el presupuesto que la Cámara de Diputados autorizaba a esa dependencia, financiado éste por la Ley de Ingresos de la Federación mediante impuestos, productos, aprovechamientos o deuda.

De 1988 a 1994, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal desarrollaron la estrategia de atraer inversionistas privados interesados en lo siguiente:

- Obtener concesiones para operar, explotar, mantener y conservar autopistas y puentes de cuota por un periodo de hasta 30 años.
- Cubrir al Gobierno Federal una contraprestación por las concesiones otorgadas por éste.

Posteriormente, en diciembre de 1995, el Ejecutivo Federal, con recursos provenientes de la venta de activos del sector comunicaciones y transportes (aeroportuarios, ferroviarios, satelitales, entre otros), por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como fideicomitente único del Gobierno Federal, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), como fiduciario, constituyó un fideicomiso de administración y pago no paraestatal, al que denominó Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).

El 27 de agosto de 1997, mediante decreto presidencial, el Ejecutivo Federal declaró de utilidad e interés público el rescate de 23 concesiones carreteras, conforme a la normativa y, como cualquier otra obligación a cargo del Gobierno Federal, el pago de las indemnizaciones a los ex-concesionarios (inversionistas privados) debía atenderse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante una ampliación al presupuesto de la SCT, previa identificación y registro de los recursos que la financiarían; sin embargo, el Ejecutivo Federal, optó por pagar las indemnizaciones con otro mecanismo, consistente en lo siguiente:

1. Realizó un contrato de fideicomiso no paraestatal de administración y pago, al que denominó Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC o Fideicomiso 1936), en el cual el BANOBRAS funge como fideicomitente y fiduciario, y solicitó y obtuvo de la SCT el otorgamiento de un título de concesión para la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y los bienes, equipo e instalaciones propiedad de los ex-concesionarios y destinó 5.0 miles de pesos a su patrimonio.
2. El Fideicomiso 1936 asumió la responsabilidad de pagar las indemnizaciones que le correspondían a cada uno de los ex-concesionarios y que, en 1997, ascendieron a 57,756,598.9 miles de pesos según se informó en los estados financieros del fideicomiso de ese año; indemnizaciones que cubrió de la forma siguiente:

- Subrogación, por parte de ese fideicomiso, de los pasivos bancarios que a la fecha del rescate tenían a su cargo los ex-concesionarios por 30,265,448.4 miles de pesos.
- Emisión y entrega de títulos de deuda emitidos por el Fideicomiso 1936, en Unidades de Inversión (UDIS), correspondientes a tres Pagarés de Indemnización Carretera (PIC) a plazos de 5, 10 y 15 años, con un valor global de la suscripción de 14,325,000.0 miles de UDIS (27,491,150.5 miles de pesos).

Lo anterior implicó lo siguiente:

- Los pasivos a cargo del Fideicomiso 1936 por 57,756,598.9 miles de pesos no fueron considerados ni registrados por el Ejecutivo Federal como deuda pública, no obstante que están garantizados por el Gobierno Federal, bajo el argumento de que el fideicomiso tiene el carácter de no paraestatal, y, por lo tanto, no pertenece a la Administración Pública Federal.
- Ni el Gobierno Federal, ni el fideicomiso tuvieron que desembolsar recursos en efectivo para pagar en ese momento la indemnización a los ex-concesionarios.
- El Ejecutivo Federal no presupuestó el pago de la indemnización a los 23 ex-concesionarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni rindió cuentas de ello a la Cámara de Diputados en la Cuenta Pública.

La SCT otorgó inicialmente al Fideicomiso 1936 una concesión administrativa para operar, explotar, conservar y mantener 23 caminos y puentes, por lo que los recursos que empezó a obtener por su explotación, al momento de recibirse, han quedado afectos al fideicomiso para atender: (i) las erogaciones de la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los bienes que le fueron concesionados y (ii) con el remanente que quedase, pagar el principal y los intereses de sus pasivos.

El que las carreteras y puentes involucrados se hubiesen concesionado a un tercero (fideicomiso no paraestatal) creado por el propio BANOBRAS, evitó que el Gobierno Federal, propietario de esas carreteras y puentes, tuviera que destinar al fideicomiso, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos fiscales como subsidios para que pagara el principal y los intereses del endeudamiento que, en su momento, permitió el pago de las indemnizaciones a los ex-concesionarios, aunque, simultáneamente, significó un sacrificio para el Fisco Federal, ya que dejó de percibir los ingresos por la explotación de los tramos y puentes carreteros que le tuvo que otorgar en concesión al fideicomiso, con un impacto en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que, a partir de ese momento:

- Al ser el Fideicomiso 1936, desde su origen y hasta la fecha, sólo un contrato de administración y pago, sin estructura orgánica ni personal, el BANOBRAS, como fiduciario, contrató los servicios de un operador, como lo fue Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), para operar, explotar, conservar y mantener los tramos carreteros y los puentes concesionados.
- Desde el momento en que se otorgaron las concesiones de los tramos carreteros al fideicomiso, los ingresos obtenidos por su explotación dejaron de ser considerados como aprovechamientos y ya no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación. Al 31 de diciembre de 2016, la concesión otorgada por la SCT al FONADIN integra un total de 39 caminos y puentes).

- Los egresos por los gastos de operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes concesionados, así como cualquier otra erogación del fideicomiso ya no son considerados como parte del gasto público y, por lo mismo, ya no se registran en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Corresponde a los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso 1936 la aprobación de los presupuestos y cotizaciones que le presente CAPUFE y el fiduciario, con lo que los egresos han quedado al margen del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, en cuanto a las decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos federales que conforman su patrimonio.

Esta situación ha implicado, en términos de aprobación del gasto, falta de transparencia y rendición de cuentas, ya que, a partir de ese momento, el presupuesto de gasto de esos tramos carreteros y del pago de la deuda contratada con ese fin, no han formado parte del gasto público federal ni han sido aprobados por la Cámara de Diputados, sino que la decisión de la aprobación para adquirir y operar tramos carreteros de forma extrapresupuestal, ha correspondido a los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso 1936.

B. Nuevas funciones del Fideicomiso 1936

En 2008, el Ejecutivo Federal decretó la disposición de transmitir los fines, patrimonio y proyectos del FINFRA al FONADIN, a efecto de dar cumplimiento a esa disposición, la SHCP y el BANOBRAS realizaron diferentes acciones que consistieron en:

- i) Formalizar esta transmisión mediante la elaboración de un acta de entrega-recepción en la que se asentaba la subrogación de los fines, derechos y obligaciones del FINFRA por parte del FONADIN.
- ii) La transmisión de 47,630,374.1 miles de pesos, importe que formó parte del patrimonio del FONADIN.
- iii) La atención de los compromisos adquiridos y que fueron autorizados por el Comité Técnico del FINFRA los cuales, al mes de agosto de 2008, ascendían a 46,238,983.6 miles de pesos, importe que se encontraba pendiente de ejercer, y sería cubierto con los recursos transmitidos al FONADIN.
- iv) En lo sucesivo, los nuevos compromisos por adquirir, se solventarían con los recursos provenientes de los diferenciales entre ingresos y egresos derivados de la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes que tenía concesionados, con lo que se alejaba aún más la posibilidad de amortizar anticipadamente la deuda del Fideicomiso 1936.

En la modificación al contrato de constitución del FONADIN se ampliaron las facultades de los integrantes del Comité Técnico y se elaboraron reglas de operación que ellos mismos aprobaron, las cuales disponían las condiciones para el otorgamiento de los apoyos mediante créditos, inversiones y cualquier otra modalidad que dicho comité autorizara y que serían solventados con el patrimonio del FONADIN, sin tener que dar cuenta de ello a ninguna autoridad, además de que se estarían ejerciendo recursos de forma paralela al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, situación que denota privación de la transparencia y rendición de cuentas.

C. Integrantes y funciones del Comité Técnico del Fideicomiso 1936

Como se ha señalado, las decisiones sobre la aplicación y destino de los recursos del Fideicomiso 1936 recaen sobre su Comité Técnico, el cual se integra por ocho servidores públicos que tienen voz y voto como sigue:

- Tres representantes de la SHCP, uno de los cuales lo preside
- Dos representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Un representante de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Un representante de la Secretaría de Turismo
- Un representante del BANOBRAS

En las sesiones del Comité Técnico participa un representante de la Secretaría de la Función Pública, y un representante del BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, y servidores públicos de distintas áreas de las dependencias participantes, así como de Gobiernos Estatales relacionados con los temas a tratar, los cuales tienen voz, pero no voto; también cuenta con un Secretario de Actas, funcionario responsable de integrar los asuntos tratados en la reuniones y formalizar las actas del Comité Técnico y conservarlas bajo resguardo, y designar al Pro-Secretario (suplente) de Actas del comité. En 2016, el Comité Técnico designó como Secretario de Actas al Director General Adjunto de Procedimientos Legales de Crédito y, como Pro-Secretario, al Titular de la Dirección Jurídica de Financiamiento “B”, ambos adscritos a la SHCP.

Con el fin de verificar la posición de la SHCP respecto de los temas y decisiones tomadas (i) de los apoyos recuperables que el comité técnico del FONADIN ha autorizado otorgar a particulares, dependencias y gobiernos estatales, mediante líneas de crédito con recursos del fideicomiso; así como (ii) de la aprobación del Programa Financiero Anual, y (iii) de la línea de crédito que tiene con BANOBRAS, como institución financiera, este órgano de fiscalización Superior solicitó a la SHCP las Actas del Comité Técnico del FONADIN, debido a que el titular de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de la dependencia es quien lo preside y, en su ausencia, el titular de la Unidad de Crédito Público de esa dependencia.

Al respecto, la SHCP no proporcionó lo solicitado con el argumento de que no era procedente su entrega, toda vez que contiene información que no es materia de la auditoría que se practica, así como que la actuación del fiduciario se realiza con base en las constancias de acuerdo que emite la Secretaría de Actas del FONADIN, con lo anterior se confirma lo expresado por este órgano de fiscalización Superior, al señalar que este tipo de figuras le permite al ejecutivo federal ejercer recursos públicos sin rendir cuentas de ello y sin transparentar las bases sobre las que se toman las decisiones para el ejercicio de los recursos públicos.

Por la falta de acceso a la información requerida para las funciones de fiscalización, se está en proceso de aplicar los procedimientos establecidos en el artículo 10, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

D. Información en la Cuenta Pública del Fideicomiso 1936

De la información financiera del FONADIN, la SHCP y el BANOBRAS, como fiduciario, sólo presentan importes totales de los ingresos, los rendimientos, los egresos y el saldo de las disponibilidades de esta figura en el anexo “Informe sobre la Situación de los Fideicomisos,

Mandatos y Contratos Análogos sin Estructura Orgánica” de los informes trimestrales de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, de cada año, así como en el anexo “Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente” de la Cuenta Pública de cada año, como único mecanismo de rendición de cuentas hacia la Cámara de Diputados sobre los recursos públicos federales utilizados para el pago de garantías por parte del Fondo, además de que las cifras no se detallan a nivel de flujo.

El BANOBRAS, en su carácter de fideicomitente y fiduciario del FONADIN por la naturaleza jurídica del fideicomiso público como “No Paraestatal”, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene la responsabilidad de presentar los saldos finales de la operación del fideicomiso, y registrarla en el Portal Aplicativo de la SHCP.

De 2008 a 2016, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, informó mediante el Anexo I “Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente” de la Cuenta Pública de esos ejercicios, la información financiera siguiente:

INFORMACIÓN FINANCIERA DEL FONADIN DEL 2008 A 2016
(Miles de pesos)

| Año | Ingresos | Rendimientos | Egresos | Disponibilidad | % Incremento |
|--------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|
| 2008 * | N.D. | N.D. | N.D. | 59,700,424.2 | |
| 2009 * | N.D. | N.D. | N.D. | 61,248,428.8 | 2.6 |
| 2010 | 20,271,896.3 | 2,969,913.8 | 33,413,968.2 | 51,076,270.7 | -16.6 |
| 2011 | 26,930,104.4 | 3,278,663.3 | 33,108,581.8 | 48,176,456.6 | -5.7 |
| 2012 | 33,172,748.6 | 3,687,385.4 | 40,156,625.4 | 44,879,965.2 | -6.8 |
| 2013** | 29,183,924.6 | 3,676,860.3 | 28,095,859.3 | 49,487,694.6 | 10.3 |
| 2014 | 23,470,347.7 | 3,764,780.0 | 28,778,384.6 | 47,944,437.7 | -3.1 |
| 2015 | 35,594,671.8 | 2,694,467.7 | 37,845,695.2 | 48,387,882.0 | 0.9 |
| 2016 | 29,819,394.9 | 1,804,005.8 | 56,169,645.4 | 23,841,637.3 | -50.7 |

FUENTE: Anexos “Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente” de las Cuentas Públicas de 2008 a 2016.

* La información del fideicomiso se encuentra reservada en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales mediante el rubro temático "Fideicomiso Carretero Público Federal no Paraestatal" atribución de negocios de infraestructura.

** La disponibilidad reportada en el ejercicio 2013 como saldo anterior difiere de la reportada en el 2012 por 157,196.1 miles de pesos.

En 2016, las disponibilidades disminuyeron en 50.7%, respecto de 2015, por el cobro anticipado de las inversiones de largo plazo, al pasar de 48,387,882.0 miles de pesos en 2015 a 23,841,637.3 miles de pesos en 2016.

Las erogaciones del FONADIN por los apoyos otorgados y financiamientos autorizados por el Comité Técnico a gobiernos estatales, municipales, empresas particulares, fondos de inversión, sociedades y asociaciones, se fondearon principalmente mediante el uso de la línea de crédito que tiene con el BANOBRAS, como institución financiera, cuyo pasivo ascendió a 27,194,000.0 miles de pesos al cierre de 2016. Ese pasivo y las obligaciones derivadas de la indemnización carretera por 211,916,857.0 miles de pesos al cierre de

2016 no se reportan en el Anexo de la Cuenta Pública, la SHCP las reporta en los “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Pública y la Deuda Pública” como garantías otorgadas por el Gobierno Federal, por lo que los pasivos totales por 239,110,857.0 miles de pesos del FONADIN no se reconocen como deuda pública.

E. Información financiera del Fideicomiso 1936

En el Balance General de 2016 y 2015 de los Estados Financieros dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2016 se presentó lo siguiente:

BALANCE GENERAL DEL FONADIN DE 2016 Y 2015
(Miles de pesos)

| Concepto | Ejercicio | | Variación | % |
|---|-----------------------|----------------------|---------------------|-------------|
| | 2016 | 2015 | | |
| Activo | | | | |
| Efectivo y equivalentes de efectivo | 23,841,637.3 | 48,387,882.0 | -24,546,244.7 | -50.7 |
| Préstamos directos y prendarios | 17,578,703.0 | 13,854,730.0 | 3,723,973.0 | 26.9 |
| Otras cuentas por cobrar | <u>2,653,780.0</u> | <u>2,670,635.0</u> | <u>-16,855.0</u> | <u>-0.6</u> |
| Total activo circulante | 44,074,120.3 | 64,913,247.0 | -20,839,126.7 | -32.1 |
| Fijo | 616,297.0 | 495,785.0 | 120,512.0 | 24.3 |
| Otros activos | 5,450,268.0 | 5,295,704.0 | 154,564.0 | 2.9 |
| Diferido | <u>89,128,523.7</u> | <u>67,908,494.0</u> | <u>21,220,029.7</u> | <u>31.2</u> |
| Activos no circulantes | <u>95,195,088.7</u> | <u>73,699,983.0</u> | <u>21,495,105.7</u> | <u>29.2</u> |
| Total Activo | 139,269,209.0 | 138,613,230.0 | 655,979.0 | 0.5 |
| Pasivo | | | | |
| Pasivo a corto plazo | 3,037,318.0 | 2,358,018.0 | 679,300.0 | 28.8 |
| Línea de crédito | 27,194,000.0 | 27,966,092.0 | -772,092.0 | -2.8 |
| Obligaciones derivadas de indemnización carretera | <u>211,916,857.0</u> | <u>202,930,365.0</u> | <u>8,986,492.0</u> | <u>4.4</u> |
| Pasivo a largo plazo | <u>239,110,857.0</u> | <u>230,896,457.0</u> | <u>8,214,400.0</u> | <u>3.6</u> |
| Total Pasivo | 242,148,175.0 | 233,254,475.0 | 8,893,700.0 | 3.8 |
| Patrimonio aportado | -17,348,367.0 | -12,806,675.0 | -4,541,692.0 | 35.5 |
| Déficit de ejercicios anteriores | -81,834,570.0 | -78,654,126.0 | -3,180,444.0 | 4.0 |
| Resultados del ejercicio | <u>-3,696,029.0</u> | <u>-3,180,444.0</u> | <u>-515,585.0</u> | <u>16.2</u> |
| Patrimonio | <u>-102,878,966.0</u> | <u>-94,641,245.0</u> | <u>-8,237,721.0</u> | <u>8.7</u> |
| Total Pasivo y Patrimonio | 139,269,209.0 | 138,613,230.0 | 655,979.0 | 0.5 |

FUENTE: Estados Financieros dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2016 y 2015.

En el Balance General se destacan los rubros siguientes:

Activo

- Efectivo y equivalentes de efectivo, por 23,841,637.3 miles de pesos. Son las inversiones en valores con fines de negociación que consisten en pagarés emitidos por la SHCP a favor del BANOBRAS en su calidad de fiduciario del FONADIN, de fácil realización en razón de que se hacen efectivas mediante un aviso por escrito de por lo menos 12 días de anticipación.

Los pagarés correspondieron a las inversiones por 40,000,000.0 miles de pesos, provenientes de un financiamiento de largo plazo que el Fideicomiso 1936 otorgó al Gobierno Federal en 2011 por 8,826,579.1 miles de UDIS, documentado con tres instrumentos de deuda pública con vencimientos a 21, 22 y 23 años.

- Préstamos directos y prendarios, por 17,578,703.0 miles de pesos. Corresponde al saldo de los apoyos recuperables otorgados por el FONADIN a empresas privadas, municipios y dependencias del Gobierno Federal, con la finalidad de promover y fomentar la participación de los sectores público privado y social en el desarrollo de infraestructura.

Esta situación confirma el reconocimiento de que el FONADIN realiza actividades de una institución de crédito al otorgar financiamientos mediante la modalidad de apoyos recuperables, sin que dicho fideicomiso sea reconocido como tal, debido a que se constituyó como un fideicomiso público no paraestatal.

- Activo diferido, por 89,128,523.7 miles de pesos. Se integra por 72,140,144.2 miles de pesos de las inversiones por concepto de indemnización carretera, aprovechamientos y obras en construcción en tramos puestos en operación; 12,160,460.8 miles de pesos de construcciones en proceso, y 4,827,918.7 miles de pesos de inversiones a largo plazo (aportaciones a capital de riesgo, fondos de inversión y sociedades para la realización de proyectos de infraestructura).

En este rubro, el aumento de 21,220,029.7 miles de pesos en el activo diferido presentado de 2015 a 2016, correspondió principalmente a la adquisición de la concesión de la autopista México-Tuxpan otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al FONADIN, por la cual el fiduciario pagó 14,912,000.0 miles de pesos como aprovechamiento al Gobierno Federal, operación que impacto en la disminución de su efectivo y equivalentes de efectivo, de 2016, respecto del saldo de 2015.

Pasivo

- En el pasivo a largo plazo se registró un incremento por 8,214,400.0 miles de pesos, el 3.6%, al pasar de 230,896,457.0 miles de pesos en 2015 a 239,110,857.0 miles de pesos en 2016; el aumento se debió a:
 - El incremento de 6,852,419.0 miles de pesos en las obligaciones derivadas de los Pagarés de Indemnización Carretera (PICS) y los Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera (CBICS), causado por el valor de las Unidades de Inversión (UDI), unidad bajo la cual se encuentra denominada la mayoría de los pasivos del fideicomiso, y que pasó del equivalente de 5.381175 pesos por UDI al 31 de diciembre de 2015 a 5.562883 pesos por UDI al 31 de diciembre de 2016.
 - El aumento de 2,134,073.0 miles de pesos, por la capitalización de intereses del PIC cupón cero, emitido el 31 de mayo de 2000, por 5,911,797.3 miles de UDIS y que al 31 de diciembre de 2016 equivale a 10,377,262.5 miles de UDIS.
 - La disminución de 772,092.0 miles de pesos derivado del resultado neto de la línea de crédito contingente contratada con el BANOBRAS, que a diciembre de 2016 ascendió a 27,194,000.0 miles de pesos.

El resultado neto fue consecuencia del pago anticipado por 3,500,000.0 miles de pesos menor a la disposición realizada por 2,727,908.0 miles de pesos de esa línea.

Patrimonio

- Patrimonio aportado, por 17,348,367.0 miles de pesos. Corresponde a las aportaciones y aplicaciones acumuladas del periodo de 2008 a 2016.
- Déficit de ejercicios anteriores, por 81,834,570.0 miles de pesos. Resulta de la diferencia entre los ingresos y gastos de operación carretera desde el rescate carretero en 1997 realizado por el FARAC y posteriormente transmitido al FONADIN.
- Resultados del ejercicio, por 3,696,029.0 miles de pesos. Ese monto fue superior en 16.2% al de 2015 por 3,180,444.0 miles de pesos, por lo que aumentó el déficit de sus resultados, ya que los ingresos de los activos de los tramos carreteros concesionados sólo alcanzaron para cubrir sus gastos de operación, modernización y mantenimiento, situación que no hubiese permitido generar la liquidez suficiente para apoyar otros proyectos de infraestructura y fondos de inversión pero, para estar en condiciones de ello, los apoyos fueron financiados con disposiciones de: (i) la línea de crédito que tiene contratada con el BANOBRAS, como institución financiera y (ii) las inversiones en valores.

Respecto de las inversiones en los pagarés suscritos con la SHCP se tuvo una disminución por 22,708,426.8 miles de pesos, situación que se reflejó en sus disponibilidades (efectivo y equivalentes de efectivo), al disminuir éstas en un 49.9%, respecto de 2015, como se muestra a continuación:

| DISPONIBILIDADES DEL FONADIN (Miles de pesos) | | | |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|
| Concepto | 2016 | 2015 | Variación |
| Cuentas de cheques | | | |
| ○ Otros bancos | 109,907.0 | 214,374.1 | - 104,467.1 |
| Inversiones en valores | | | |
| ○ Depósitos a plazo fijo | 814,476.3 | 2,644,941.3 | -1,830,465.0 |
| ○ Deposito en TESOFE | 101,153.7 | 4,039.5 | 97,114.2 |
| ○ Pagarés Gobierno Federal UDIS | <u>22,816,100.3</u> | <u>45,524,527.1</u> | <u>-22,708,426.8</u> |
| Total Inversiones en valores | <u>23,731,730.3</u> | <u>48,173,507.9</u> | <u>-24,441,777.6</u> |
| Total disponibilidades | 23,841,637.3 | 48,387,882.0 | -24,546,244.7 |

FUENTE: Balanzas de comprobación mensual del ejercicio 2016 del FONADIN.

El FONADIN registró en la cuenta “Efectivo y Equivalentes de Efectivo”, los pagarés debido a que los considera de fácil realización, ya que puede solicitar su pago parcial o total con al menos 12 días hábiles de anticipación, mediante aviso por escrito, además de que la Norma de Información Financiera (NIF) C-1 establece que los equivalentes en efectivo son valores de corto plazo, de gran liquidez, fácilmente convertibles en efectivo y que están sujetos a riesgos poco importantes de cambios en su valor, dentro de los que se encuentran las inversiones disponibles a la vista.

Los 22,708,426.8 miles de pesos correspondientes a los pagarés a cargo del Gobierno Federal fueron erogados por la SHCP, mediante siete transferencias realizadas al FONADIN, de julio a diciembre de 2016.

En la Cuenta Pública 2016, en el formato “Endeudamiento neto del Gobierno Federal Ramo XXIV”, se reportó que se realizaron amortizaciones con el BANOBRAS por 24,147,502.4 miles de pesos, que incluye el pago anticipado de los pagarés.

Se solicitó información a la SHCP, con objeto de verificar lo siguiente:

1. La fuente de los recursos con los que la SHCP hizo frente al pago anticipado de los pagarés, los mecanismos utilizados para el pago, así como del impacto que éste tuvo en las finanzas públicas.

La dependencia se limitó a informar que el pago se realizó con cargo en los recursos concentrados en la Tesorería de la Federación; que se consultaran los reportes de la deuda pública del Gobierno Federal que constan en la Cuenta Pública, y que es facultad del Congreso de la Unión aprobar los montos de endeudamiento en que puede incurrir el Ejecutivo Federal.

Lo anterior denota opacidad y discrecionalidad en la administración de los recursos públicos por parte de esta dependencia.

2. El mecanismo de vigilancia de la deuda del FONADIN garantizada por el Gobierno Federal, conforme a su atribución de administrar la deuda pública referida en el artículo 17, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
La dependencia informó que no es la unidad responsable del FONADIN y consecuentemente no son aplicables las disposiciones, entre otras, los artículos 9, antepenúltimo párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 213 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La respuesta no corresponde al planteamiento realizado por la ASF, lo que genera opacidad en el cumplimiento de sus atribuciones.

3. La estrategia para el pago de los pagarés y la deuda del FONADIN a su vencimiento, en caso de que el fideicomiso no pudiera asumir dichos compromisos, conforme a la atribución de la SHCP establecida en el artículo 17, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La SHCP comunicó que el tema no le aplica por tratarse de obligaciones a cargo del FONADIN.

La respuesta otorgada por la SHCP denota la falta de estrategias a largo plazo, ya que la deuda es responsabilidad del Ejecutivo Federal por haberla garantizado por conducto de esa dependencia.

Como la SHCP no proporcionó la información requerida para las funciones de fiscalización, en los términos solicitados se está en proceso de aplicar los procedimientos establecidos en el artículo 10, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el BANOBRAS informó que actúa como fideicomitente en el FONADIN, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal, por lo tanto, sólo corresponde al Gobierno Federal o, en su caso, al Congreso de la Unión, en términos de la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones legales aplicables, determinar la eventual creación de una nueva entidad de la Administración Pública Federal. Como fiduciario, sólo puede actuar en términos del contrato respectivo, que en ningún caso prevé la facultad u obligación de evaluar que se promueva ante el Ejecutivo Federal que el FONADIN se constituya como una entidad paraestatal.

En conclusión:

- Al 31 de diciembre de 2016, el FONADIN reportó pasivos de obligaciones derivadas de la indemnización carretera por 211,916,857.0 miles de pesos, asumidos por el pago de las indemnizaciones que le correspondían a cada uno de los ex-concesionarios y que, en 1997, ascendieron a 57,756,598.9 miles de pesos, los cuales se encuentran garantizados por el Gobierno Federal; sin embargo, no son considerados como deuda pública y no se informó de esos pasivos a la Cámara de Diputados, a 2016 estas obligaciones se han incrementado por 154,160,258.1 miles de pesos, el 367.0%, por la capitalización de intereses y actualización del valor de las UDIS.
- Los ingresos obtenidos por la explotación de 39 caminos y puentes de la concesión administrativa otorgada por la SCT al FONADIN, no son considerados como aprovechamientos y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, y sus egresos no se registran en el Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del gasto público, al margen del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, en cuanto a la decisión sobre la aplicación de los recursos.
- Las decisiones del ejercicio de los recursos del FONADIN corresponde a los integrantes de su Comité Técnico, cuya responsabilidad de sus efectos no está regulada en ninguna normativa, debido a que sus atribuciones sólo se encuentran referidas en el contrato del fideicomiso y sus reglas de operación; entre las decisiones tomadas en 2016 se encuentran las siguientes:
 - Autorización del presupuesto para el pago de mantenimiento y construcción de carreteras y puentes concesionados, propiedad del Gobierno Federal; los pagos realizados en 2016 por esos conceptos ascendieron a 13,204,056.0 miles de pesos.
 - Otorgar apoyos no recuperables por 4,541,692.0 miles de pesos, mediante subvenciones o subsidios a fondo perdido, para el desarrollo de infraestructura, de forma paralela al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.
 - Otorgar apoyos recuperables por 4,886,056.8 miles de pesos, en la modalidad de créditos subordinados y aportaciones a capital, con los cuales, se benefició al sector carretero, con el 59.8% del total otorgado en ese periodo, por 2,923,856.3 miles de pesos. En los último 5 años, el beneficio con esos apoyos a ese sector ha sido del 57.7%.

Lo anterior confirma que el FONADIN realiza actividades de una institución de crédito al otorgar financiamientos mediante la modalidad de apoyos recuperables, sin que dicho fideicomiso sea reconocido como tal, debido a que se constituyó como un fideicomiso público no paraestatal.

- Autorizar el pago de un aprovechamiento por 14,912,000.0 miles de pesos, para la adquisición de la concesión del tramo carretero México-Tuxpan.

16-0-06100-02-0092-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como coordinadora del sector "Hacienda y Crédito Público" y participante en el Comité Técnico del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe la conveniencia de promover lo conducente a efecto de que ese fideicomiso se constituya como una entidad de la Administración Pública Paraestatal, a fin de evitar opacidad en la toma de decisiones respecto a la operación, administración de la deuda, los recursos que administra y el otorgamiento de financiamientos autorizados por su Comité Técnico, debido a que éstos no se dan conforme a un programa o líneas de acción definidas, ni dentro del marco normativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

16-2-06G1C-02-0092-01-001 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en su carácter de Fideicomitente y Fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe la conveniencia de promover lo conducente ante el Ejecutivo Federal, a efecto de que ese fideicomiso se constituya como una entidad de la Administración Pública Paraestatal, a fin de evitar opacidad en la toma de decisiones respecto a la operación, administración de la deuda, los recursos que administra y el otorgamiento de financiamientos autorizados por su Comité Técnico, debido a que éstos no se dan conforme un programa o líneas de acción definidas, ni dentro del marco normativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. Viabilidad Financiera del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), estableció procedimientos que rigen las operaciones del fideicomiso, así como la integración de los comités y grupos de trabajo que las realizan, dentro de los procedimientos se previó que el fideicomiso debería contar con un programa financiero anual, que tenga como objetivo, tanto el cumplimiento de las obligaciones financieras, así como conservar y aumentar el patrimonio del fideicomiso.

Dicho programa deberá: i) permitir la viabilidad financiera del fideicomiso, ii) presentar los activos y pasivos al valor de realización, iii) contener los flujos financieros de los ingresos y egresos aprobados por el Comité Técnico del fideicomiso, iv) propiciar la estabilidad financiera del fideicomiso considerando mantener controladas las presiones del pasivo, v) en la rentabilidad de los apoyos recuperables, considerar el costo de la deuda y la prima de riesgo, vi) presentar las obligaciones futuras y vii) determinar el valor económico de los apoyos no recuperables.

Conforme a lo anterior, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, elaboró el Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN basado en un modelo sobre estimaciones futuras de los flujos de ingresos y egresos que incluye la valuación de sus activos, pasivos y las disponibilidades, integradas por bancos e inversiones, principalmente en pagarés suscritos a su favor por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para 2016, la estimación realizada por el BANOBRAS, presentada en un balance general, fue la siguiente:

PROGRAMA FINANCIERO ANUAL 2016 DEL FONADIN
(Miles de pesos)

| Activo | | Pasivo | |
|--|--------------------|---|---------------------|
| Concepto | Importe | Concepto | Importe |
| Disponibilidades | 500,000.0 | Deuda bursátil | 225,656,000.0 |
| Inversiones a largo plazo | 24,354,000.0 | Línea de crédito contingente | 28,194,000.0 |
| Apoyos recuperables | 25,881,000.0 | Apoyos no recuperables no desembolsados | 37,373,000.0 |
| Recursos desembolsados | 29,424,000.0 | Otros pasivos | <u>357,000.0</u> |
| Reserva preventiva por riesgo de crédito | -3,543,000.0 | Total pasivo ¹ | 291,579,000.0 |
| Tramos carreteros ² | 276,735,000.0 | Patrimonio libre | 5,322,000.0 |
| Otros activos | <u>1,578,000.0</u> | Reserva preventiva para pérdidas no esperadas | <u>32,147,000.0</u> |
| Total activo | 329,048,000.0 | Total patrimonio | <u>37,469,000.0</u> |
| | | Total pasivo y patrimonio | 329,048,000.0 |

FUENTE: Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN.

1 Las cifras de origen se encuentran en millones de pesos, por lo que la diferencia de 1,000.0 miles de pesos puede obedecer al redondeo efectuado para presentar alguno de los conceptos que integran el total del pasivo.

2 La valuación de los Tramos Carreteros para el Programa Financiero Anual se realizó bajo la metodología desarrollada por la empresa Deloitte México en 2012 considerando los supuestos originales del estudio; los flujos por el periodo remanente de la concesión (hasta el 2 de abril de 2047); con un costo de capital promedio ponderado (WACC) de 7.4% real anual; la actualización tarifaria hasta el término de la concesión de conformidad con la inflación anual, incluyendo el aumento de 4.08% en las tarifas para 2015, a partir del 1 de enero, o su equivalente durante el transcurso del año; una actualización del crecimiento anual pronosticado del PIB para 2015 a 2019, estimado por HR Ratings en 2012, de conformidad con el cambio en las expectativas de los Criterios Generales de Política Económica entre 2013 y 2015, y la inflación esperada para 2015 y 2016 de la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado, publicada por Banxico en diciembre de 2014.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, presentó en el Programa Financiero Anual 2016 del fideicomiso, en el rubro de activo, una reserva preventiva por riesgo de crédito de 3,543,000.0 miles de pesos, que representó la pérdida esperada determinada conforme al promedio de la calificación otorgada a cada proyecto o fondo de inversión apoyado, y en el pasivo se estimó una Reserva preventiva para pérdidas no esperadas por 32,147,000.0 miles de pesos, que correspondió a la aplicación del 10.5% sobre el valor de los activos sujetos a riesgo (tramos carreteros por 276,735,000.0 miles de pesos y apoyos recuperables por 29,424,000.0 miles de pesos)¹.

El importe reportado en el activo, referente a los tramos carreteros, presentado en el Programa Financiero Anual 2016 por 276,735,000.0 miles de pesos difiere de lo reportado en los estados financieros del fideicomiso en el mismo rubro por 89,128,523.7 miles de pesos, debido a que este último se presentó conforme a la Norma de Información Financiera NIF C-8 Activos intangibles, ya que dichos activos se reconocen a su costo de adquisición, menos la amortización acumulada y las pérdidas por deterioro de activos y su reversión cuando procedan.

Al importe de 89,128,523.7 miles de pesos no se le reconoció el valor de deterioro de activos, debido a que el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, aplicó la NIF C-15 "Deterioro en el Valor de los Activos de Larga Duración y su Disposición", la cual prevé que cuando el precio neto de venta de alguno de los activos de la unidad generadora de efectivo

¹ Los 32,146,695.0 miles de pesos se redondearon a 32,147,000.0 miles de pesos.

sea mayor al valor neto en libros de la unidad generadora de efectivo en su conjunto, se debe considerar que no hay deterioro, premisa que se ajusta a los activos intangibles (tramos carreteros), ya que en 2016 los importes estimados de los flujos futuros, con base en los cuales se valúan esos activos, fueron superiores en 32.2% respecto del valor contable, por lo que el BANOBRAS registró los activos intangibles del FONADIN, de conformidad con las NIF C-8 y C-15.

Respecto de la determinación del porcentaje utilizado por el BANOBRAS para estimar la Reserva preventiva para pérdidas no esperadas, éste, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que utilizó el porcentaje de 10.5% con base en lo siguiente:

“El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea busca fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector bancario y con las Recomendaciones de Basilea III persigue, específicamente: i) mejorar la capacidad del sector bancario para afrontar perturbaciones ocasionadas por tensiones financieras o económicas de cualquier tipo; ii) mejorar la gestión de riesgos y el buen gobierno en los bancos y iii) reforzar la transparencia y la divulgación de información de los bancos.

En concordancia con lo anterior, el Comité ha emitido, desde hace aproximadamente 20 años, diversas recomendaciones relacionadas con el capital que deben mantener los bancos para llevar a cabo su función sin poner en peligro su estabilidad financiera. Estas recomendaciones parten, a grandes rasgos, de dos enfoques: el paramétrico y el de metodologías internas de medición de riesgo. El primero de ellos está basado en reglas estándar propuestas por el Comité de Basilea y aplica a la banca en general; mientras que el segundo enfoque está dirigido a las instituciones que tengan la capacidad de realizar una medición interna del riesgo basada en información histórica y métodos estadísticos.

En este sentido, el FONADIN ha venido aplicando una metodología interna para el cálculo de la Pérdida Esperada y una metodología estándar para el cálculo de la Pérdida No Esperada, esto último debido a la limitante en el número de apoyos recuperables que ha otorgado el Fideicomiso durante su historia. Dado lo anterior, la reserva de capital para enfrentar las pérdidas no esperadas del 10.5% de los activos en riesgo corresponde a la recomendación estándar del Comité de Basilea para la banca”.

Con base en el Programa Financiero Anual 2016, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, determinó que contaba con los recursos suficientes para otorgar apoyos recuperables a los proyectos y fondos de inversión por 10,000,000.0 miles de pesos y apoyos no recuperables por 10,000,000.0 miles de pesos, montos que (i) se determinaron con la diferencia entre el valor de los activos y los pasivos del fideicomiso a valor de realización, descontando las reservas preventivas para pérdidas no esperadas, y (ii) fueron sometidos a la autorización del Comité Técnico del fideicomiso, el cual autorizó otorgar los 10,000,000.0 miles de pesos para apoyos no recuperables y 11,526,374.0 miles de pesos para apoyos recuperables en 2016.

De acuerdo con el análisis anterior, los importes determinados para financiar los apoyos no se realizaron sobre una disponibilidad real, ni efectiva, derivada de las operaciones del fideicomiso, sino sobre el valor económico de sus activos a largo plazo, por lo que las operaciones presentadas en 2016, no previstas en el Programa Financiero Anual, provocaron que el FONADIN no contara con la liquidez necesaria y tuviera que recurrir, a solicitar el cobro

anticipado por 22,708,426.8 miles de pesos de pagarés a su favor, a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, por los cuales dejará de percibir intereses.

Este órgano de fiscalización Superior le requirió al BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, la evidencia de la decisión de realizar el cobro anticipado de los pagarés, en lugar de solicitar el incremento en la línea de crédito contratada con BANOBRAS, como institución financiera; al respecto, éste informó que la estrategia obedeció a que la Línea de Crédito Contingente contratada no puede superar el límite de endeudamiento establecido para el FONADIN por 28,194,000.0 miles de pesos, y que al 31 de diciembre de 2016 su saldo insoluto fue de 27,966,092.0 miles de pesos monto superado por los requerimientos de liquidez para 2016, ya que sólo tenía una disponibilidad de 228,000.0 miles de pesos.

La decisión del BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, de solicitar el cobro anticipado de los pagarés suscritos con la SHCP, no fue sometida a consideración del Comité Técnico del FONADIN, ya que informó que las aprobaciones de los apoyos recuperables vienen acompañadas de la autorización de los recursos necesarios para su aplicación; asimismo, la SHCP informó que ya tenía conocimiento de ello debido a que en el Programa Financiero Anual de 2016 se mencionó que se esperaba un faltante operativo de 21,353,000.0 miles de pesos que podría ser cubierto con alguno de los mecanismos de liquidez con los que disponía el FONADIN, además de que la cuenta de activo presentaba una disminución de sus inversiones de largo plazo, la cual corresponde a los tres pagarés suscritos con dicha dependencia, situación que este órgano de fiscalización Superior constató en la ficha técnica en la que se presentó para su aprobación el Programa Financiero Anual 2016 al Comité Técnico y en la cual no se especifica el destino que se le dará a los recursos provenientes de la disminución de sus inversiones a largo plazo, lo que evidencia discrecionalidad en la administración de los recursos.

En 2016, el FONADIN pagó 3,500,000.0 miles de pesos en forma anticipada de la deuda de la línea de crédito con el BANOBRAS, como institución financiera; sin embargo, dispuso 2,727,908.0 miles de pesos de esa línea, por lo que el resultado neto, por 772,092.0 miles de pesos, fue una disminución en el saldo de la deuda bancaria al pasar de 27,966,092.0 a 27,194,000.0 miles de pesos; no obstante, sus pasivos totales aumentaron 3.6%, al pasar de 230,896,457.0 a 239,110,857.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

COMPARATIVO PASIVO TOTAL DEL FONADIN
(Miles de pesos)

| Pasivos | 2015 | 2016 | Variación | % |
|---|----------------------|----------------------|-------------|------|
| Línea de crédito | 27,966,092.0 | 27,194,000.0 | -772,092.0 | -2.8 |
| Obligaciones derivadas de indemnización carretera | <u>202,930,365.0</u> | <u>211,916,857.0</u> | 8,986,492.0 | 4.4 |
| Total | 230,896,457.0 | 239,110,857.0 | 8,214,400.0 | 3.6 |

FUENTE: Estados Financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2016 y 2015, del FONADIN.

A fin de verificar el resultado de las proyecciones realizadas por el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, se compararon los resultados de la estimación presentada en el Programa Financiero Anual 2016 con el Estado de Flujos de Efectivo reportado en el Portal Aplicativo de la SHCP, utilizado como base para la elaboración del anexo de la Cuenta Pública de ese año, como se muestra a continuación:

COMPARATIVO DEL PROGRAMA FINANCIERO ANUAL 2016
CONTRA ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO 2016 DEL FONADIN
(Miles de pesos)

| Concepto | Programa Financiero Anual | Estado de flujos de efectivo | Variación |
|--|---------------------------|------------------------------|--------------------|
| Disponibilidad inicial | 2,644,941.2 | 2,644,941.2 | 0.0 |
| Ingresos | | | |
| Ingresos carreteros | 24,941,945.8 | 25,134,659.3 | 192,713.5 |
| Recuperación apoyos infraestructura | 73,366.0 | | -73,366.0 |
| Otros ingresos netos | 0.0 | 1,956,827.6 | 1,956,827.6 |
| Disposición LCC | <u>227,908.0</u> | <u>2,727,908.0</u> | <u>2,500,000.0</u> |
| Total resultado de la operación | 25,243,219.8 | 29,819,394.9 | 4,576,175.1 |
| Rendimientos | <u>1,352,242.2</u> | <u>1,804,005.8</u> | <u>451,763.6</u> |
| Ingresos del ejercicio | 26,595,462.0 | 31,623,400.7 | 5,027,938.7 |
| Inversiones en valores | <u>21,353,264.9</u> | <u>24,546,244.7</u> | <u>3,192,979.8</u> |
| Total Ingresos | 47,948,726.9 | 56,169,645.4 | 8,220,918.5 |
| Egresos | | | |
| Gastos de operación y mantenimiento | 27,010,873.0 | 13,204,056.0 | -13,806,817.0 |
| Deuda bursátil | 7,564,821.9 | 8,862,826.8 | 1,298,004.9 |
| Pago LCC | 1,198,675.3 | 3,500,000.0 | 2,301,324.7 |
| Apoyos recuperables | 6,874,922.4 | 3,384,671.3 | -3,490,251.1 |
| Recuperación apoyos infraestructura | | -74,715.2 | -74,715.2 |
| Apoyos no recuperables | 3,316,970.3 | 4,541,692.0 | 1,224,721.7 |
| Desembolsos OPNP | 3,542,495.5 | 7,115,617.5 | 3,573,122.0 |
| Gastos de administración | 584,597.9 | 359,224.4 | -225,373.5 |
| Pago de aprovechamientos por concesión | 0.0 | 14,912,000.0 | 14,912,000.0 |
| Otros | <u>0.0</u> | <u>364,272.6</u> | <u>364,272.6</u> |
| Total egresos | <u>50,093,356.3</u> | <u>56,169,645.4</u> | <u>6,076,289.1</u> |
| Diferencia ingresos-egresos | -2,144,629.4 | 0.0 | 2,144,629.4 |

FUENTE: Programa Financiero Anual 2016 y Estado de Flujos de Efectivo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016 del FONADIN.

LCC: Línea de crédito contingente.

OPNP: Obra pública no presupuestal.

Las principales variaciones, entre el Programa Financiero Anual 2016 y los resultados de las operaciones realizadas en ese ejercicio, fueron las siguientes:

Ingresos:

- Inversiones en valores. En este rubro se reportó un incremento de 3,192,979.8 miles de pesos, el 15.0%, respecto de la disposición programada por 21,353,264.9 miles de pesos, con la obtenida por 24,546,244.7 miles de pesos, ya que el FONADIN hizo uso de esos recursos para el pago del aprovechamiento por la concesión de la autopista México-Tuxpan, entre otros.
- Otros ingresos netos. No se había programado la actualización del tipo de cambio de las inversiones en Unidades de Inversión (UDIS); sin embargo, se reconocieron 1,956,827.6 miles de pesos por este concepto en el Estado de flujos de efectivo.
- Disposición LCC. En 2016 se dispusieron 2,727,908.0 miles de pesos, los cuales fueron superiores en 2,500,000.0 miles de pesos, a los estimados originalmente por 227,908.0 miles de pesos.

Egresos:

- Gastos de operación y mantenimiento. El menor gasto en este concepto fue por 13,806,817.0 miles de pesos, el 51.1%, y se debió principalmente a movimientos de

presentación de la información, ya que los gastos de modernización de las carreteras se registraron como desembolsos en Obra Pública no Presupuestal (OPNP).

- Apoyos recuperables. Las erogaciones en este concepto por 3,384,671.3 miles de pesos,² el 49.2%, de lo programado por 6,874,922.4 miles de pesos, se debieron a que no todos los acreditados hicieron uso de los recursos de sus créditos y tampoco le fueron requeridas aportaciones mediante llamados a capital en los fondos en que participa el FONADIN.
- Desembolsos OPNP. Se registró un aumento por 3,573,122.0 miles de pesos, el 100.9% respecto al monto programado por 3,542,495.5, ocasionado por el registro de los gastos por la modernización de los tramos carreteros que tiene concesionados el FONADIN.
- Pago de aprovechamiento por concesión. No se había programado el pago del aprovechamiento de la concesión del tramo carretero México-Tuxpan, el cual implicó una erogación de 14,912,000.0 miles de pesos.

En el Programa Financiero Anual 2016, elaborado por el BANOBRAS en su calidad de fiduciario y autorizado por el Comité Técnico del FONADIN, se estimaron gastos de operación por 50,093,356.3 miles de pesos monto superior en 190.0% de los ingresos esperados por 26,367,554.0 miles de pesos, por lo que, para cubrir el costo de operación, se consideró utilizar los recursos provenientes del uso (i) de la línea de crédito con BANOBRAS, como institución financiera por 2,727,908.0 miles de pesos, y (ii) de los pagarés suscritos ante la SHCP por 22,708,426.8 miles de pesos, conviene mencionar que estas operaciones no deberían ser recurrentes si el FONADIN contara con la liquidez necesaria para cumplir con sus gastos de operación y compromisos de deuda (en 2015, utilizó 11,266,092.0 miles de pesos de la línea de crédito y 1,972,839.9 miles de pesos del cobro anticipado de los pagarés).

Asimismo, en dicho programa no se previó el pago de la incorporación de la concesión del tramo carretero México-Tuxpan, por 14,912,000.0 miles de pesos, realizado el 23 de diciembre de 2016.

Al respecto, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que:

- *No se consideró porque no es una operación que se tuviera contemplada al momento de su realización.*
Sin embargo, el Comité Técnico del FONADIN había instruido previamente, en mayo de 2015, mediante un acuerdo, que se analizara el mecanismo para adquirir la concesión del tramo carretero México-Tuxpan.
- *También comunicó que la cifra fue determinada con base en un modelo de flujos de efectivo descontados, tomando como base para la estimación de los ingresos las proyecciones del estudio de tráfico, y para los egresos las proyecciones de costo del*

² El importe de 3,384,671.3 miles de pesos de los apoyos recuperables a nivel flujo de efectivo es menor que los 4,886,056.8 miles de pesos, reportados por el FONADIN en su relación de apoyos recuperables vigentes al 31 de diciembre de 2016, debido a que este último monto incluyó la capitalización de los intereses por 1,412,631.4 miles de pesos, la recuperación de capital por 31,346.5 miles de pesos, la actualización cambiaria por 24,234.5 miles de pesos y 33,173.1 miles de pesos por la adquisición de terrenos que aún no se han aportado al proyecto.

ingeniero independiente y descontando los flujos de acuerdo con la variable utilizada en el mercado del sector; por lo que la adquisición de la concesión correspondió a una operación en la que el beneficio esperado para ambos lados fue cero. Situación que se reflejó de la misma manera en el balance financiero contenido en el Programa Financiero Anual del FONADIN; en el que por un lado los activos carreteros aumentaron y por el otro las inversiones a largo plazo disminuyeron en la misma cuantía.

- *Esta concesión representará flujos de ingresos netos para el FONADIN por 26,358,000.0 miles de pesos a precios constantes del 31 de diciembre de 2016 al término de la concesión.³*

Si bien el Programa Financiero Anual 2016 consideró las estimaciones futuras de ingresos y gastos, así como el valor de los activos y pasivos del FONADIN, el modelo financiero utilizado para ello presentó, entre otras, las características siguientes:

- Sólo considera variables en los tramos carreteros, como el Producto Interno Bruto, la inflación, el promedio ponderado del costo de capital, el tránsito diario promedio anual.
- Cuando se estima un escenario negativo, al no obtener los ingresos (cuotas de peaje y cobro de intereses principalmente) requeridos para su operación (mantenimiento, construcción y modernización de los tramos carreteros que administra, apoyos financieros que otorga, y pago de sus compromisos de deuda adquiridos) el modelo utiliza como alternativas de liquidez (i) el uso de la línea de crédito contratada con el BANOBRAS, como institución financiera, y (ii) el uso de los pagarés, con lo que el FONADIN prevé contar con recursos para el pago de sus gastos y pasivos adquiridos, por lo que su esquema de operación no es rentable.

De considerar en el programa financiero anual 2016, seguir disponiendo de la línea de crédito, o modificar alguna de las variables previstas, se pueden presentar escenarios que afecten las finanzas del fideicomiso, de forma negativa, con el riesgo de caer en una quiebra técnica.

Por otra parte, en la revisión de la Cuenta Pública 2015, la Auditoría Superior de la Federación emitió la recomendación con clave 15-2-06GC1-02-0099-01-001 para que el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, evaluara robustecer el modelo financiero del fideicomiso, a fin de elaborar anualmente escenarios adicionales con variables factibles de concretarse que le permitan a su Comité Técnico tomar decisiones sobre la operación del fideicomiso y generar una seguridad razonable de que contará con los recursos suficientes para cumplir con el pago de sus compromisos financieros, y con ello se evite el riesgo de que el Gobierno Federal asuma su deuda.

Al respecto, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que:

³ El pago del aprovechamiento que el FONADIN hizo al Gobierno Federal por 14,912,000.0 miles de pesos corresponde al Valor Presente Neto de la autopista México-Tuxpan en 2016. En la auditoría núm. 334-DE denominada "Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales", efectuada en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, se verificarán las operaciones derivadas de la concesión de la autopista.

- *La Institución Fiduciaria ha venido trabajando en la incorporación de tres escenarios adicionales, con los que se busca, entre otros: i) verificar que el patrimonio del Fideicomiso no se encuentre en riesgo, incluso ante escenarios macroeconómicos adversos, y ii) que el Comité Técnico conozca el impacto de las decisiones de otorgamiento de Apoyos Recuperables y Apoyos No Recuperables en el patrimonio del Fideicomiso para horizontes mayores a un año.*
- *Los escenarios serán construidos bajo la lógica de escenarios económicos adversos; el primero considerando un debilitamiento de la economía mexicana, el segundo considerando un escenario similar al de alguna de las crisis sucedidas en México durante los últimos 15 años considerando el comportamiento de las variables macroeconómicas como las tasas de interés, la inflación y el Producto Interno Bruto y el tercer escenario presentará la situación patrimonial y de liquidez del FONDO considerando el monto máximo autorizado de Apoyos Recuperables y No Recuperables para el año en cuestión y suponiendo un monto similar para el año entrante. Al ser un ejercicio de carácter recurrente, este escenario permitirá ir ajustando el monto máximo de autorización de Apoyos...”.*
- *La utilización de los escenarios previstos será aplicada para la elaboración del Programa Financiero Anual 2018, el cual se someterá a autorización del Comité Técnico en la última sesión ordinaria de 2017 o a más tardar en la primera de 2018, y como ejemplo de los resultados de utilizar esos escenarios proporcionó lo que obtuvo de aplicarlos a una versión del Programa Financiero Anual 2017, preliminar a la autorizada por el Comité Técnico, en el entendido de que los supuestos pueden variar en una versión posterior, porque aún se pretende encontrar el comportamiento más certero de las variables para cada uno de los escenarios.*

Como resultado de esos escenarios, el FONADIN podría enfrentar lo siguiente:

- *En un escenario adverso.*

El valor de las carreteras bajaría en 2.0% durante 2017, mientras que el valor de la deuda se incrementaría en 3.5%, causando un efecto negativo en el patrimonio por alrededor del 104.0%.

En caso de presentarse ese escenario se esperaría que para 2018 el impacto continuara y el valor de las carreteras y de la deuda serían 1.9% menor y 3.1% mayor a los esperados, respectivamente, dando como resultado un patrimonio 71.6% menor al esperado. En esta misma línea, para 2019 se esperaría un patrimonio 41.0% menor al estimado.

- *En un escenario de crisis.*

Se esperaría que el patrimonio del fideicomiso se viera impactado negativamente en 211.0% durante el primer año, 145.0% durante el segundo y 83.0% durante el tercero.

- *En un escenario en el que se sigan otorgando apoyos recuperables.*

En caso de que el Comité Técnico del FONADIN apruebe Apoyos Recuperables y No Recuperables por 10,000,000.0 miles de pesos durante 2018, el impacto en el patrimonio sería de -58.0% en 2018 y -39.0% en 2019.

Con el resultado de los escenarios presentados, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, busca mitigar los efectos causados por el desempeño negativo causado por las variables macroeconómicas y emitir una alerta sobre el monto de los apoyos no recuperables que pudieran otorgarse, sin poner el riesgo el patrimonio del FONADIN.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante su recomendación, presentó a este órgano de fiscalización Superior los resultados de los escenarios adicionales que está implementando para robustecer su modelo financiero con variables factibles de concretarse que le permitan a su Comité Técnico tomar decisiones sobre la operación del fideicomiso que le generen una seguridad razonable de que contará con los recursos suficientes para cumplir con el pago de sus compromisos financieros, y con ello se evite el riesgo de que el Gobierno Federal asuma su deuda, asimismo informó que serán incorporados y presentados ante el Comité Técnico en el Programa Financiero Anual 2018, por lo que la observación de que dicho modelo en 2016 no consideró la inclusión de escenarios adicionales con la modificación de algunas variables previstas, y que de haberlos considerado se pudieron presentar posibles escenarios que afectarían las finanzas del fideicomiso de forma negativa o positiva, se considera solventada durante el desarrollo de la auditoría.

En conclusión:

- El modelo financiero utilizado por el BANOBRAS, para elaborar el Programa Financiero Anual de 2016 del FONADIN, no precisa ni informa el destino de los recursos provenientes de la disposición de 2,727,908.0 miles de pesos de la línea de crédito contingente contratada con el BANOBRAS, como institución financiera, ni del pago anticipado de las inversiones de los pagarés a su favor suscritos por la SHCP por 22,708,426.8 miles de pesos, operaciones que no deberían ser recurrentes si el FONADIN contara con la liquidez necesaria para cumplir con sus gastos de operación y compromisos de deuda.
- El Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN se elaboró por medio de un modelo basado sobre el valor económico de sus activos a largo plazo y los importes determinados para financiar los apoyos recuperables; sin embargo, no se realizaron sobre una disponibilidad real, ni efectiva, derivada de las operaciones del fideicomiso, por lo que en 2016, el FONADIN no contó con la liquidez necesaria, por lo que tuvo que recurrir, entre otras acciones, a solicitar el cobro anticipado de 22,708,426.8 miles de pesos de pagarés a su favor a cargo del propio Gobierno Federal, por conducto de la SHCP y a disponer 2,727,908.0 miles de pesos de una línea de crédito contingente contratada con el BANOBRAS, como institución financiera.
- El Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN no se actualizó de acuerdo con las nuevas necesidades de recursos que requirió ese fideicomiso en el año, como fue el caso de la autopista México-Tuxpan, por la cual tuvo que erogar 14,912,000.0 miles de pesos el 23 de diciembre de 2016; no obstante que el Comité Técnico del FONADIN había instruido, en mayo de 2015, mediante un acuerdo, que se analizara el mecanismo para adquirir la concesión del tramo carretero México-Tuxpan, situación que debió considerarse antes del otorgamiento de apoyos recuperables.
- De 2014 a 2016 los apoyos recuperables otorgados por el FONADIN aumentaron en 359.7%, al pasar de 1,062,893.0 miles de pesos en 2014 a 4,886,056.8 miles de pesos en

2016, no obstante que en 2015 y 2016, el FONADIN presentó déficit en sus resultados de operación por 3,180,444.0 miles de pesos en 2015 y 3,696,029.0 miles de pesos en 2016.

16-2-06G1C-02-0092-01-002 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, informe en su Programa Financiero Anual el flujo de efectivo proyectado para el ejercicio, que contenga los ingresos y egresos de operación y, en caso de presentar déficit, explicar las operaciones principales que lo generaron, así como el mecanismo de liquidez que será empleado para solventarlo (disposiciones de la línea de crédito contingente, el cobro anticipado de los pagarés, etc.).

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-2-06G1C-02-0092-01-003 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, presente al Comité Técnico un informe semestral sobre la liquidez real del Fideicomiso que muestre la situación actual y el impacto que tendría la autorización de nuevos apoyos o la adquisición de nuevas concesiones, con el propósito de generar una seguridad razonable de que el fideicomiso contará con los recursos suficientes para cumplir con el pago de sus compromisos financieros.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-2-06G1C-02-0092-01-004 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), incluya en su normativa la actualización de su Programa Financiero Anual en el transcurso del ejercicio, cuando se presenten operaciones no incluidas en él, que requieran de financiamiento o la disminución en los apoyos a otorgar, e informar a su Comité Técnico de las modificaciones del mismo, para que cuente con información adicional sobre las operaciones del fideicomiso que le permitan la mejor toma de decisiones que no impacten el resultado de su operación.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

3. Autorización de los apoyos recuperables otorgados en 2016 por el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)

De acuerdo con las Reglas de Operación del FONADIN, los apoyos recuperables son recursos que éste otorga, principalmente como financiamientos a proyectos de infraestructura, mediante créditos subordinados y aportaciones a fideicomisos y fondos de inversión, que tienen una fuente de recuperación, así como garantías y financiamiento para estudios y asesorías.

En el caso de los créditos subordinados, los beneficiarios de los financiamientos pueden ser gobiernos estatales y municipales para la contratación de asesorías, así como empresas beneficiarias del sector privado que reciban alguna concesión, permiso u otros contratos que permiten asociaciones público privadas, para construir, operar, administrar, explotar, conservar y mantener proyectos de infraestructura.

De acuerdo con las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo, los fondos son un vehículo de inversión mediante el cual un grupo de inversionistas realiza un conjunto de inversiones diversificadas, cuya gestión se encuentra a cargo de un administrador independiente a la mayoría de los inversionistas, dicho administrador es una sociedad constituida por una persona o grupo de personas (promotor), y este último se compromete a aportar por lo menos por el 5.0% del capital del fondo en coinversión con el resto de los inversionistas.

Los apoyos recuperables a los fondos de inversión son gestionados ante el FONADIN por el promotor del proyecto o del fondo, la aportación con la que participa el FONADIN es autorizada por su Comité Técnico y es hasta del 20.0% del capital del fondo, conforme a lo dispuesto en la cláusula novena, inciso c), del cuarto convenio modificatorio del FONADIN, así como en sus Reglas de Operación.

En 2016, el FONADIN contaba con una cartera vigente de financiamiento de 38 apoyos recuperables: 16 créditos subordinados a proyectos de infraestructura, 18 aportaciones a fondos especializados y 4 garantías de crédito a proyectos de transporte.

De la cartera de apoyos recuperables, el Comité Técnico del FONADIN autorizó 34, de 2009 a 2015, y 4, en 2016.

En los últimos cinco años, el FONADIN entregó 16,872,184.4 miles de pesos como apoyos recuperables para ser coparticipe con la iniciativa privada en el financiamiento para el desarrollo de proyectos carreteros, turísticos, de energía e hidráulicos, como se muestra a continuación:

| APOYOS RECUPERABLES EROGADOS DE 2012 A 2016 | | | | | | | |
|---|--------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| (Miles de pesos) | | | | | | | |
| Sector | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL | % |
| Proyectos de Infraestructura | | | | | | | |
| - Carretero | 2,830,203.0 | 1,067,827.0 | 332,108.2 | 2,579,255.2 | 2,923,856.3 | 9,733,249.7 | 57.7 |
| - Transporte | 368,833.0 | 499,197.0 | 542,871.2 | 540,136.0 | 610,848.9 | 2,561,886.0 | 15.2 |
| - Energía | <u>246,660.0</u> | <u>37,361.0</u> | <u>41,915.8</u> | <u>-325,936.8</u> | <u>0.0</u> | <u>0.0</u> | <u>0.0</u> |
| Subtotal | 3,445,696.0 | 1,604,385.0 | 916,895.1 | 2,793,454.4 | 3,534,705.2 | 12,295,135.7 | 72.9 |
| Fondos de Inversión | | | | | | | |
| - Turismo | 130,000.0 | 517,717.0 | 65,691.9 | 129,724.1 | 249,793.6 | 1,092,926.6 | 6.5 |
| - Energía | 0.0 | 18,085.0 | 10,306.0 | 486,224.0 | 574,379.9 | 1,088,994.9 | 6.4 |
| - Desarrollo Urbano | 939,043.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 144,335.2 | 1,083,378.2 | 6.4 |
| - Infraestructura | 172,230.0 | 110,475.0 | 70,000.0 | 226,201.0 | 332,843.0 | 911,749.0 | 5.4 |
| - Hidráulico | <u>100,000.0</u> | <u>100,000.0</u> | <u>0.0</u> | <u>150,000.0</u> | <u>50,000.0</u> | <u>400,000.0</u> | <u>2.4</u> |
| Subtotal | <u>1,341,273.0</u> | <u>746,277.0</u> | <u>145,997.9</u> | <u>992,149.1</u> | <u>1,351,351.7</u> | <u>4,577,048.7</u> | <u>27.1</u> |
| Total | 4,786,969.0 | 2,350,662.0 | 1,062,893.0 | 3,785,603.6 | 4,886,056.8 | 16,872,184.4 | 100.0 |

FUENTE: Base de datos de los apoyos recuperables erogados de 2012 a 2016 proporcionada por el FONADIN.

En el periodo de 2012 a 2016, de los recursos desembolsados como apoyos recuperables, el 72.9%, equivalente a 12,295,135.7 miles de pesos, se destinó de manera directa a proyectos de infraestructura, principalmente para el sector carretero y el 27.1% se entregó mediante

Fondos de Inversión a proyectos relacionados con el turismo, energía y desarrollo urbano. En los últimos dos años, los apoyos recuperables otorgados por el FONADIN aumentaron en 359.7%, al pasar de 1,062,893.0 miles de pesos en 2014, a 4,886,056.8 miles de pesos en 2016.

A fin de verificar que los apoyos fueron autorizados de conformidad con la normativa, se seleccionó una muestra de 10 apoyos recuperables (6 créditos subordinados a proyectos y 4 apoyos a fondos de inversión), el 26.3% de los 38 vigentes en 2016, como se muestra a continuación:

MUESTRA DE APOYOS RECUPERABLES 2016
(Miles de pesos)

| Nombre del Proyecto | Autorización | | Fecha de formalización | Saldo ejercido a 2016 | Pendiente de ejercer | Vigencia años | Fecha vencimiento |
|---|--------------|--------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|---------------|-------------------|
| | Fecha | Monto | | | | | |
| <u>Proyectos (crédito subordinado)</u> | | | | | | | |
| Paquete Michoacán | 28-06-12 | 2,100,000.0 | 23-11-12 | 1,384,707.0 | 715,293.0 | 30 | 2052 |
| Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) | 21-12-11 | 2,340,000.0 | 06-10-05 | 2,136,264.3 | 203,735.7 | 30 | 2041 |
| Autopista Toluca-Naucaupan | 04-09-12 | 1,275,000.0 | 21-02-13 | 1,150,837.2 | 124,162.8 | 30 | 2043 |
| Puentes Fronterizos de Chihuahua | 18-12-15 | 700,000.0 | 21-12-15 | 150,383.3 | 549,616.7 | 30 | 2045 |
| Libramiento de Hermosillo | 11-04-16 | 235,508.0 | 09-11-16 | 33,674.7 | 201,833.3 | 30 | 2046 |
| Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación | 22-04-16 | 1,526,374.0 | 30-11-16 | 642,745.7 | 883,628.3 | * | * |
| <u>Fondos de inversión</u> | | | | | | | |
| Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. | 07-09-11 | 2,136,169.0** | 10-01-12 | 1,493,490.0 | 642,679.0 | 10 | 2022 |
| Fondo Grupo Bursátil Mexicano | 07-09-11 | 500,000.0 | *** | 400,000.0 | 100,000.0 | 15 | 2027 |
| Fondo EXI | 12-12-14 | 400,000.0 | *** | 400,000.0 | 0.0 | 14 | 2029 |
| Fondo China-México Fund, L.P. | 14-07-14 | <u>2,061,940.0</u> | 19-12-14 | <u>108,721.5</u> | <u>1,953,218.5</u> | 14 | 2028 |
| Total | | 13,274,991.0 | | 7,900,823.7 | 5,374,167.3 | | |

FUENTE: Contratos de créditos simples, constancias de acuerdos de los fondos, relación de apoyos recuperables otorgados como préstamos directos y relación de apoyos recuperables otorgados como inversiones a largo plazo, vigentes en 2016

* Hasta la liquidación de saldo del crédito subordinado.

** El monto corresponde a la equivalencia de los 103,600.0 miles de dólares autorizados como participación del FONADIN, al tipo de cambio del 31 de diciembre de 2016.

*** De acuerdo con el numeral 1.9 de las Políticas de inversión en fondos de capital de riesgo se prevé que cuando la participación del FONADIN se realice por medio de un instrumento público en la Bolsa de Valores se exceptúa de contar con un instrumento contractual para formalizar su participación en dicho fondo.

Los documentos que sustentan el proceso de recepción de la solicitud, evaluación, autorización y formalización, son los siguientes:

ETAPAS DEL PROCESO PARA EL OTORGAMIENTO DE
APOYOS RECUPERABLES POR PARTE DEL FONADIN

| Proyecto/Fondo | Originación | Análisis | Aprobación | Instrumentación |
|---|---------------------------------|---------------|-----------------------------|----------------------|
| | Recepción de la carta solicitud | Ficha técnica | Acuerdos del Comité Técnico | Instrumento jurídico |
| <u>Proyectos (crédito subordinado)</u> | | | | |
| Paquete Michoacán | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Autopista Toluca-Naucalpan | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Puentes Fronterizos de Chihuahua | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Libramiento de Hermosillo | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| <u>Fondos de inversión</u> | | | | |
| Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Fondo Grupo Bursátil Mexicano | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Fondo EXI | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Fondo China-México Fund, L.P. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

FUENTE: Cartas solicitud, fichas técnicas, acuerdos del Comité Técnico, contratos y convenios proporcionados por el BANOBRAS en su carácter de fiduciario.

Conforme a lo anterior, los créditos subordinados a los proyectos y los apoyos a los fondos de inversión de la muestra seleccionada cumplieron con el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, emitido en 2011 y vigente en 2016, y contaron con la autorización del Comité Técnico del fideicomiso.

Con el fin de verificar la posición del BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, se solicitaron los mecanismos para identificar si las empresas beneficiarias han incurrido en alguna omisión o han sido inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, y cuáles fueron las medidas a implementar para minimizar el riesgo de perder la inversión en los proyectos apoyados con recursos del FONADIN. Al respecto, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, señaló que *“en caso de que la empresa hubiera sido inhabilitada por la Secretaría de la Función Pública, esta no es una limitante para otorgarle el apoyo financiero, toda vez que la autorización de los apoyos no se rige bajo la Ley de Obra Pública o la Ley de Adquisiciones, asimismo, no habían identificado empresas que hubieran incurrido en alguna omisión y por lo tanto fueran inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública y, por lo tanto, se encuentren en litigios o en investigación por parte de alguna autoridad en el país o en el extranjero”*.

De lo anterior, este órgano de fiscalización considera que el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, debe establecer en las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura procedimientos que aseguren que los recursos no se les entregan a empresas que hayan incurrido en alguna omisión de legalidad o bien hayan sido inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de evitar riesgos en los proyectos de inversión.

De los proyectos de la muestra se verificó lo siguiente:

Proyectos (crédito subordinado)

1. Paquete Michoacán. Construcción y puesta en operación de los libramientos de Morelia y de Uruapan (64.1 km y 25.2 km), así como la autopista de altas especificaciones Pátzcuaro-

Uruapan-Lázaro Cárdenas (272.9 km), que incluye el ramal Uruapan del km 7+150 al km 10+500. Al 31 de diciembre de 2016, el FONADIN otorgó recursos por 1,384,707.0 miles de pesos, equivalentes al 65.9% del total autorizado por 2,100,000.0 miles de pesos y el proyecto presentó un avance físico-financiero del 93.9%.

El costo total del proyecto es de 12,201,000.0 miles de pesos, para financiar su construcción participaron la concesionaria con 1,760,000.0 miles de pesos (14.4%), y ésta obtuvo los recursos restantes del BANOBRAS, como institución financiera, y de otro banco con un crédito preferente por 4,900,000.0 miles de pesos (40.2%); de un inversionista privado con capital de riesgo por 3,441,000.0 miles de pesos (28.2%); y del FONADIN con un crédito subordinado por 2,100,000.0 miles de pesos (17.2%).

2. Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán). Se autorizó un apoyo recuperable de 2,340,000.0 miles de pesos para el pago del servicio de la deuda del crédito preferente otorgado por dos instituciones de crédito para el desarrollo, construcción y puesta en marcha del ferrocarril suburbano entre las localidades de Cuautitlán y Buenavista, a un plazo de 15 años, el cual vence en 2021, los intereses generados por el crédito subordinado se capitalizan de forma automática para ser integrados al saldo principal insoluto que, al 31 de diciembre de 2016, asciende a 2,561,886.0 miles de pesos, de los cuales 2,136,264.3 miles de pesos corresponden a desembolsos efectuados por el FONADIN y 425,621.7 miles de pesos a intereses capitalizados, con 203,735.7 miles de pesos pendientes de ejercer.

En 2016, no se realizó ningún pago de intereses o capital a la deuda del crédito subordinado, toda vez que en el contrato suscrito se establece que el pago se realizará con los remanentes de los ingresos ferroviarios una vez amortizado en su totalidad el crédito preferente; asimismo, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, informó que:

- *La recuperación del capital aportado está garantizada por el título de concesión conforme al anexo 29, modificado en 2011, en la Cláusula Tercera, apartado B, en el que se establece que a partir de diciembre de 2013 el concesionario podrá renunciar en caso de que acredite la inviabilidad financiera.*
- *La cláusula tercera a la que se hace referencia establece que en el caso de que el concesionario decida renunciar a la concesión, los bienes concesionados se revertirán a favor del Gobierno Federal, por lo que la SCT cubrirá al concesionario las inversiones realizadas en los bienes inmuebles que reviertan...”, lo anterior no garantiza al FONADIN que recibirá los apoyos otorgados y los intereses generados por el financiamiento, ya que el título de concesión expresa como beneficiario al Gobierno Federal y a la SCT, otorgante de la concesión.*

3. Autopista Toluca-Naucalpan. Construcción, operación y mantenimiento de la autopista con una longitud de 39.3 km, cuyo origen es el entronque de la autopista Chamapa-La Venta, en el Municipio de Naucalpan y su conclusión en el Libramiento Nororiente de Toluca. Al 31 de diciembre de 2016, tuvo un avance físico financiero del 66.6%.

El costo total del proyecto se estimó en 8,293,070.0 miles de pesos, y para financiar su construcción el concesionario aportó un capital de riesgo por 3,668,070.0 miles de pesos (44.2%), y éste obtuvo los recursos restantes del BANOBRAS, como institución financiera,

y otro banco con un crédito preferente por 3,350,000.0 miles de pesos (40.4%), y del FONADIN con un crédito subordinado por 1,275,000.0 miles de pesos (15.4%).

4. Puentes Fronterizos de Chihuahua. Crédito por 700,000.0 miles de pesos otorgado al Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago número 80745, denominado Fideicomiso de Administración Juárez–Puentes Fronterizos a cargo del Gobierno del Estado de Chihuahua, para que éste pagara total o parcialmente al concesionario de los puentes fronterizos Zaragoza-Ysleta, Lerdo-Stanton, Paso del Norte-El Paso y Guadalupe Tornillo, el saldo insoluto de dos créditos que contrató con el BANOBRAS, como institución financiera, con lo cual la concesión se traspasó al fideicomiso.

5. Libramiento de Hermosillo. Construcción de una autopista de altas especificaciones que inicia en el entronque Norte km 0+000 de la carretera 15S (km 12+080 en dirección a Guaymas-Hermosillo) con una longitud total aproximada de 40.2 km.

El costo total de la obra se estimó en 1,257,300.0 miles de pesos, para su financiamiento la concesionaria aportó un capital de riesgo por 440,000.0 miles de pesos (35.0%), y ésta obtuvo los recursos restantes del BANOBRAS, como institución financiera, con un crédito preferente por 581,800.0 miles de pesos (46.3%), y del FONADIN con un crédito subordinado por 235,500.0 miles de pesos (18.7%).

6. Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación. Construcción de la autopista elevada de 14.5 km de longitud, en el Estado de México.

Su costo total estimado fue de 7,268,450.0 miles de pesos, para su financiamiento la concesionaria otorgó recursos por 2,180,536.0 miles de pesos (30.0%), y ésta obtuvo los recursos restantes de un crédito preferente, otorgado por el BANOBRAS, como institución financiera, por 3,561,540.0 miles de pesos (49.0%) y de un crédito subordinado otorgado por el FONADIN por 1,526,374.0 miles de pesos (21.0%).

Fondos de inversión

7. Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V. Su objetivo es promover la industria turística en México, mediante la identificación, adquisición, estructura, planeación, desarrollo y mantenimiento, operación, administración, expansión y financiamiento de proyectos turísticos en general y actividades agrícolas relacionadas con los proyectos turísticos promovidos.

Conforme a la ficha técnica, presentada al Comité Técnico del FONADIN para su autorización, el importe objetivo inicial del fondo ascendió a 400,000.0 miles de dólares, con una participación de 80,000.0 miles de dólares (20.0%) por parte del FONADIN.

Posteriormente, el Comité Técnico del FONADIN autorizó que se incrementara su participación en el fondo, (i) en 2015, por 23,600.0 miles de dólares para quedar en una participación del FONADIN por 103,600.0 miles de dólares, el 20.0% del importe objetivo del fondo al cierre de 2016 por 518,600.0 miles de dólares, y (ii) en diciembre de ese año, por 47,236.0 miles de dólares para quedar en una participación de 150,836.0 miles de dólares (conforme al acuerdo del Comité Técnico se refirió que este nuevo importe representaría el 35.1% de las aportaciones de capital en el fondo, sin señalar el monto de

dichas aportaciones), este último incremento se autorizó como una excepción al numeral 5.3 de las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo.

Los recursos del fondo se invertirían en los proyectos: i) Chalacatepec, el cual se desarrollará en una superficie de 1,200 hectáreas, con casi 8 km de playa ubicado en el municipio de Tomatlán, Jalisco; ii) Mandarina, que consiste en el desarrollo de un hotel de lujo de alrededor de 125 habitaciones sobre un terreno de 34 hectáreas ubicado frente al mar de la Riviera Nayarit e incluye un componente residencial con potencial de desarrollo de aproximadamente 25 residencias sobre un terreno adyacente al hotel, y iii) un hotel, el cual se ubicará en la Ciudad de México.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, estimó que el fondo comenzaría a recuperar su inversión a partir del año 6.5 (marzo de 2018).

8. Fondo Grupo Bursátil Mexicano. Está enfocado en proyectos de infraestructura mediante la emisión de Certificados de Capital de Desarrollo (CKD) y atiende los sectores de comunicaciones, transporte, hidráulico y energía.

La inversión del fondo es de 3,754,500.0 miles de pesos, y el FONADIN participaría con 500,000.0 miles de pesos, el 13.3%.

El fondo participa en inversiones como la autopista Siglo XXI en Morelos, la autopista Naucalpan-Ecatepec, Libramiento Poniente Puebla (Carretera San Martín Texmelucan-Huejotzingo), el Viaducto la Raza Indios Verdes–Santa Clara, el Parque Eólico Chacabal (Tamaulipas), entre otros.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, estimó que el fondo recuperaría su inversión a partir del año 5. Al cierre de 2016, la inversión tenía una plusvalía de 153,489.0 miles de pesos, la cual puede recuperar dentro de plazo previsto en el contrato.

9. Fondo EXI. Está enfocado a los sectores de energía, comunicaciones y transportes, e hidráulico, mediante la emisión de CKD.

La inversión total del fondo es de 2,373,000.0 miles de pesos, de los cuales 400,000.0 miles de pesos (16.9%) fueron aportados por el FONADIN.

El fondo participa en cinco inversiones que son: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Agua Prieta en Jalisco, Acueducto El Realito en San Luis Potosí, Acueducto II de Querétaro, Libramiento Apaseo El Grande-Palmillas y Gasoducto Mayakán.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, estimó que el fondo recuperaría su inversión a partir del año 5 (diciembre de 2019).

10. Fondo China-México Fund, L.P. Tiene como objetivo impulsar las inversiones en infraestructura en México con algún componente chino, derivado del acuerdo suscrito por el Ejecutivo Federal en septiembre de 2013, los sectores de interés son comunicaciones y transportes, hidrocarburos (ductos, almacenamiento y transporte de hidrocarburos), energía eléctrica (líneas de transmisión, plantas de generación y equipo), así como en proyectos privados en sectores objetivo como energías renovables, automotriz, autopartes, textil y maquinaria y equipo.

El importe a invertir total por ambos países asciende a 2,400,000.0 miles de dólares divididos en dos etapas. La primera etapa por 1,500,000.0 miles de dólares, de los cuales China aportaría 1,000,000.0 miles de dólares, el FONADIN 100,000.0 miles de dólares, Nacional Financiera, S.N.C., 100,000.0 miles de dólares y otros inversionistas 300,000.0 miles de dólares. Las aportaciones de la segunda etapa estarían en función de los resultados de la primera.

Los administradores de los fondos proporcionaron al FONADIN reportes trimestrales y anual sobre la situación de los fondos de inversión; información con la cual el fiduciario elabora: (i) fichas técnicas de los fondos de inversión para el seguimiento interno y ii) un reporte trimestral de riesgo rendimiento para todos los CKD, que incluye el precio de mercado, el Valor en Riesgo (VaR), el rendimiento, el número de títulos en circulación y valor nominal, entre otros como parte de las actividades de seguimiento de los fondos; sin embargo, estos documentos no refieren las fechas en las cuales se realizaron las operaciones, ni la fecha de corte a la cual se presenta la información; además, las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura y el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigentes en 2016, no prevén las características de las fichas y los reportes que se deben elaborar en la etapa de seguimiento, así como los periodos o plazos en que dicha información se debe presentar, con la finalidad de dar seguimiento a los recursos aportados por el fideicomiso y que éste cuente con información que le permita tomar decisiones respecto a futuras inversiones en fondos.

En conclusión:

- Los créditos subordinados a los proyectos y los apoyos a los fondos de inversión de la muestra seleccionada fueron gestionados ante el FONADIN por el promotor del proyecto o del fondo, contaron con su ficha técnica en la etapa de originación (solicitud) y fueron autorizados por su Comité Técnico en cumplimiento del Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigente en 2016.
- Las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura y el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigentes en 2016, no prevén las características de las fichas y los reportes que se deben elaborar en la etapa de seguimiento, así como los periodos o plazos en que dicha información se debe presentar, con la finalidad de dar seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los fondos y en los proyectos de infraestructura a los que se les autoricen apoyos recuperables, a fin de que el Comité Técnico del FONADIN cuente con información que le permita tomar decisiones respecto a futuras inversiones.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, informó que incorporará en las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo y en el mencionado manual, la obligatoriedad de elaborar las fichas técnicas con información actualizada, así como de realizar la consulta en el buró de crédito y en la Secretaría de la Función Pública, respecto de la situación del administrador de los fondos de inversión, sin proporcionar evidencia del inicio de esas gestiones.

16-2-06G1C-02-0092-01-005 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe incorporar en las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo y en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados del Fondo, la elaboración de fichas técnicas con información actualizada de los apoyos otorgados a fondos de inversión donde se muestre el seguimiento de la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los proyectos de infraestructura y fondos de inversión, el cumplimiento de las políticas de inversión y las modificaciones que pudieran tener como son: el monto objetivo del fondo, el portafolio de inversiones, el porcentaje e importe de participación de los inversionistas, el resultado de las valuaciones por método de participación, la vigencia, las tasas de interés, los riesgos crediticios, el cobro de seguros, aplicación de garantías, entre otros, con la finalidad de que la información que genera el fiduciario sea oportuna, veraz y actualizada para que la toma de decisiones del Comité Técnico del BANOBRAS se realice de forma eficaz y adecuada.

16-2-06G1C-02-0092-01-006 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe incorporar en las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura procedimientos que aseguren que los recursos bajo la modalidad de apoyos recuperables y no recuperables, no se les entreguen a empresas que hayan incurrido en alguna omisión de legalidad o bien hayan sido inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de evitar riesgos de incumplimiento en los proyectos de inversión.

4. Rentabilidad y cobro de los apoyos recuperables otorgados en 2016 por el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)

En las Reglas de Operación del FONADIN se estableció que los proyectos deben ser viables y tener una alta rentabilidad financiera; alto impacto en el desarrollo regional, y tener participación público-privada, así como que las empresas beneficiarias, sociedades y asociaciones, incluidos los fiduciarios de los fondos, no deben tener adeudos fiscales y probar su solvencia moral y crediticia.

Las Reglas de Operación del FONADIN, el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo y la Metodología para la Evaluación y Estructuración de Estudios y Proyectos de Infraestructura (Metodología), no se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación y, establecen los criterios de elegibilidad para los apoyos recuperables de cada modalidad (créditos subordinados para proyectos de infraestructura, aportaciones a fideicomisos y fondos de inversión, garantías y financiamiento para estudios y asesorías); sin embargo, sólo la Metodología prevé el procedimiento para el análisis y evaluación del nivel de riesgo de los apoyos a proyectos de infraestructura y en ninguno de esos tres documentos se establece que también se analice lo correspondiente a los fondos.

En la muestra seleccionada de 10 apoyos erogados en 2016, se encuentran 4 fondos, de los cuales de 2 el FONADIN no acreditó que los fideicomitentes le presentaron la carta de buró de crédito, con la que debieron comprobar que no tenían adeudos fiscales y tenían solvencia crediticia; sin embargo, cumplieron con los demás requisitos establecidos para que el FONADIN considerara viable invertir en ellos.

De acuerdo con la Metodología para la determinación de la calificación de riesgo para cada proyecto, se realiza la evaluación del riesgo en dos ámbitos (del proyecto y del crédito), de acuerdo con ciertos factores.

Para cada uno de esos factores, la metodología cuenta con una escala de riesgos, por lo que a mayor riesgo menor calificación asignada, la cual incide en la determinación de la tasa de interés del financiamiento del apoyo otorgado.

En la muestra seleccionada se encuentran 6 proyectos de infraestructura, de los cuales se constató que presentaron la carta de buró de crédito con la que acreditaron no tener adeudos fiscales y tener solvencia crediticia, así como que contaron con la calificación obtenida de la aplicación de esos factores por la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento del BANOBRAS, en su calidad de Fiduciario del FONADIN y sus tasas fueron las siguientes:

| CONDICIONES DEL CONTRATO DE LOS CRÉDITOS SUBORDINADOS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN | | |
|---|--|---------------------------------------|
| Proyecto | Tasa de interés | Calificación ¹ BANOBRAS |
| Paquete Michoacán | TIIE a 91 días más puntos base que varían según el periodo en que se encuentre el crédito 298, 318, 338, 358 | BBB |
| Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) | TIIE a 91 días | C |
| Autopista Toluca-Naucalpan | Tasa fija 11.21% sobre el saldo insoluto | BBB |
| Puentes Fronterizos de Chihuahua | 7.5 % | A |
| Libramiento de Hermosillo | 7.5 % | BBB |
| Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación | 7.5 % | BB |

FUENTE: Cartas solicitud, fichas técnicas, acuerdos del Comité Técnico, contratos y convenios proporcionados por el BANOBRAS.

¹ La interpretación de la calificación, de acuerdo con Standard & Poor's es la siguiente:

A.- Es un poco más susceptible a los efectos adversos derivados de cambios en las condiciones y circunstancias económicas que las obligaciones calificadas en categorías más altas. Sin embargo, la capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros todavía es fuerte.

BBB.- Presenta parámetros de protección adecuados. Sin embargo, es más probable que condiciones económicas adversas o cambios coyunturales probablemente conduzcan al debilitamiento de la capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación.

BB.- Es menos vulnerable al incumplimiento que otras emisiones especulativas. Sin embargo, enfrenta constante incertidumbre y exposición ante situaciones adversas financieras, económicas o del negocio, lo que puede llevar a que el emisor tenga una capacidad inadecuada para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación.

C.- Es actualmente muy vulnerable a un incumplimiento de pago, y se espera que la obligación tenga una recuperación final más baja en comparación con las obligaciones con calificaciones más altas.

En relación con el apoyo otorgado al proyecto Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) con calificación de riesgo C otorgada por BANOBRAS, el fiduciario informó que *“a solicitud de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se realizó la reestructura financiera del proyecto para darle viabilidad financiera a largo plazo, la cual fue*

autorizada por el Comité Técnico del FONADIN, para ello se realizó la conversión del crédito subordinado del fondo contingente de la deuda por 1,671,000.0 miles de pesos a capital (49.0%) de las acciones del proyecto. Asimismo, la recuperación de las acciones del FONADIN de 1,671,000.0 miles de pesos se realizaría con base en los flujos de la concesión otorgada por la SCT a Ferrocarriles Suburbanos S.A.P.I. de 2005 a 2050, de acuerdo con el nuevo plan de negocios y en caso de inviabilidad financiera, la recuperación del capital aportado está garantizada por el título de concesión, por lo que por la naturaleza de la operación (Reestructura-Rescate) no se aplicó el Modelo de Calificación de Riesgos contenido en la Metodología de Evaluación y Estructuración de Apoyos del FONADIN”.

Al respecto, proporcionó la ficha técnica de la reestructura financiera del proyecto del 21 de diciembre de 2011 presentada al Comité Técnico del FONADIN, y la Modificación al Título de Concesión para la Prestación del Servicio Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros en la Modalidad de Regular Suburbano en la ruta Buenavista Cuautitlán.

Se constató que los análisis del riesgo del crédito y del proyecto sólo se realizan en la etapa de estructuración, antes de que sea autorizado por el Comité Técnico del FONADIN y no se recalifica en la etapa de construcción y operación de los proyectos, por lo que no se actualiza el Valor Presente Neto (VPN) ni la Tasa Interna del Retorno del Proyecto (TIR), para que el fideicomiso cuente con información que le permita dar seguimiento al desempeño financiero de los proyectos apoyados, debido a que ni en las Reglas de Operación del FONADIN, ni en el Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y no Recuperables otorgados por el FONADIN, se tienen establecidos la recalificación y actualización del Valor Presente Neto ni la Tasa Interna de Retorno.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que dentro del esquema integral de riesgo-rendimiento de los apoyos recuperables, *se encuentra trabajando en una metodología que permita realizar un seguimiento o actualización periódica de la rentabilidad esperada de los apoyos que contemple medidas como la TIR. Este esquema complementará las labores de seguimiento operativo y de avance físico-financiero que se vienen realizando hasta el momento.*

Al respecto, el BANOBRAS proporcionó un cronograma propuesto para la implementación de la nueva metodología de medición de riesgo-rendimiento del FONADIN, con los tiempos programados para realizar las distintas tareas, que contiene la calificación de los apoyos con el nuevo modelo de calificación de crédito, el cálculo de la severidad de la pérdida con el nuevo modelo y la construcción de los indicadores de rentabilidad. De acuerdo con el cronograma, el fiduciario tiene previsto incorporar la actualización de la calificación de riesgo de crédito, la severidad de la pérdida y el valor ajustado por riesgo dentro del Programa Financiero Anual 2018 del FONADIN.

La rentabilidad se determina para el proyecto directamente y no para el apoyo otorgado por el FONADIN, ya que la utilidad del fideicomiso se obtiene de la aplicación de las tasas activas a los financiamientos que otorga, las cuales tienen como componente (i) la prima de riesgo que éste determina bajo el enfoque de una pérdida esperada de los créditos, (ii) más el ingreso esperado por concepto de intereses.

En las fichas técnicas de los 6 apoyos seleccionados como muestra para proyectos de inversión presentadas al Comité Técnico del fideicomiso, que contienen el porcentaje de la

participación público-privada, la descripción del proyecto y, por lo menos, tres escenarios (optimista, base y pesimista), el BANOBRAS como fiduciario del FONADIN, informó que el promotor en cuatro casos fue la SCT, y en dos los Gobiernos del Estado de México y de Chihuahua, los que determinaron que los proyectos eran rentables.

Durante 2016, de los 16 proyectos vigentes, 9 le generaron al FONADIN rendimientos por 1,412,631.4 miles de pesos, dentro de los cuales se encuentran 2 de la muestra seleccionada (Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. y autopista Toluca-Naucalpan), que generaron rendimientos por 298,604.4 miles de pesos y éstos fueron capitalizados al saldo insoluto del apoyo recuperable otorgado por el FONADIN, como se estableció en los contratos respectivos.

El BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, informó lo siguiente:

a) Respecto de la no verificación de la solvencia crediticia de los acreditados de los fondos señaló que:

- *Las empresas promotoras de los CKDS, son de reciente creación y su objeto específico es la emisión, por esta razón no se tienen antecedentes de las mismas, pero la Bolsa Mexicana de Valores establece que deberán contar con un historial de operación y demostrar la experiencia del administrador.*
- *... “en las sesiones del Comité Técnico, presentadas para la autorización del Fondo FINTUR y de GBM, se reveló a dicho Órgano de Gobierno que la modalidad de los apoyos recuperable (Fondos de Capital de Riesgo) se encuentra prevista en el numeral 26 de las Reglas de Operación del FONADIN (aportaciones) y su estructura no actualiza los supuestos establecidos en los numerales 10 (obtención de reporte del buró de crédito)”...*
- *En las Políticas de Inversión de Fondos de Capital de Riesgo, vigentes, se establecen los criterios que deben cumplir el Promotor del Fondo y los Ejecutivos Clave del Administrador...*
- *... en los numerales 1.8 y 1.8.2 de las Políticas de Inversión se establece que el documento que lo respalda es la auditoría técnica, la cual se realiza bajo los términos de las Políticas de Inversión por un tercero independiente, mediante el cual se verifica la veracidad de las declaraciones del Promotor del Fondo que hayan motivado de forma determinante la decisión respecto de la participación del fideicomiso en el Fondo de que se trate y por el que se comprueba la experiencia y solvencia técnica del Administrador.*

El BANOBRAS informó que incorporará en las Políticas de Inversión y en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y no Recuperables la obligación de consultar al buró de crédito y a la Secretaría de la Función Pública respecto de la situación del administrador de los fondos de inversión.

b) En relación con la no evaluación de la rentabilidad de las inversiones en las etapas de estructuración y seguimiento de los fondos de inversión, el BANOBRAS comunicó lo siguiente:

“La metodología para determinar la rentabilidad financiera esperada de los fondos presentados para autorización al Comité Técnico, consiste en la revisión del modelo

financiero presentado por el administrador, de conformidad con el anexo "A" de las Políticas de Inversión, en su apartado V. Modelo Financiero y Rendimientos...

En el modelo se establecen tanto los supuestos bajo los que se realizan las inversiones, como las comisiones, tasas internas de rendimiento, etc. Los proyectos considerados, son aquellos en los que se podría invertir y no se cuenta con las cifras definitivas, ya que en los proyectos en los que se invertirá y la decisión de inversión de cada uno de ellos recae en el gobierno corporativo del CKD...

En relación con el seguimiento referido, es importante señalar que:

- 1. En esencia, toda inversión está sujeta a un nivel de riesgo, en el entendido de que está relacionada con la posibilidad de que ocurra un evento que se traduzca en pérdidas asociadas a factores de la operación misma o del entorno en el que se desarrolla.*
- 2. Por definición, los rendimientos de este tipo de inversiones son variables y dependen del usufructo y beneficio de cada proyecto con cierto plazo de vencimiento."*

El BANOBRAS proporcionó reportes de los fondos correspondientes al primer trimestre de 2017.

Si bien el FONADIN realiza un reporte trimestral de riesgo sobre los fideicomisos que emiten CKD, y realiza una ficha técnica sobre los fondos que realizan inversiones en proyectos de inversión, éstos no se encuentran normados en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, situación que genera discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que impediría contar con información actualizada y real para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

El BANOBRAS informó que incorporará en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y no Recuperables otorgados por el fondo, la elaboración de fichas técnicas mediante las cuales dará seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los proyectos y fondos de inversión.

- c) Respecto de que no se encuentra publicada la normativa que regula la operación del FONADIN en el Diario Oficial de la Federación, informó que:

"al ser un fideicomiso público no paraestatal, no resulta obligatorio la publicación de sus manuales en el DOF", asimismo, "los documentos ya se encuentran difundidos en los portales institucionales, con ello se considera cumplido el principio de máxima periodicidad y obligatoriedad por lo que no se estima necesario publicar en el Diario Oficial de la Federación el comunicado que se sugiere ya que con la difusión en ambos portales se informa al público en general y a los servidores públicos adscritos que realizan las operaciones del FONADIN que la información y documentación existente en el portal tiene el carácter de oficial y obligatoria.

En conclusión:

- Para los efectos de la elegibilidad (etapa de estructuración del crédito) de los proyectos a financiar con apoyos recuperables, la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento del BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, acreditó que las empresas beneficiadas no tuvieran adeudos fiscales y contaran con solvencia crediticia, además

analizó y evaluó el nivel de riesgo de su inversión, de conformidad con las Reglas de Operación del FONADIN, el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo y la Metodología para la Evaluación y Estructuración de Estudios y Proyectos de Infraestructura.

- Para los efectos de la elegibilidad (etapa de estructuración del apoyo) de los fondos de inversión a financiar con apoyos recuperables, el FONADIN no acreditó que los fideicomitentes no tuvieran adeudos fiscales y contaran con solvencia crediticia, mediante la carta de buró de crédito, en incumplimiento de las Reglas de Operación del FONADIN, el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo y la Metodología para la Evaluación y Estructuración de Estudios y Proyectos de Infraestructura.

En dicha normativa no se encuentra previsto que, para el otorgamiento del apoyo, previamente se analice y evalúe su nivel de riesgo, además de que la normativa emitida no se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Federación.

- En la etapa de seguimiento del crédito de los proyectos, que comprende la construcción y operación, ya no se recalifica y no se actualiza el Valor Presente Neto, ni la Tasa Interna de Retorno, para que el fideicomiso dé seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de los proyectos de infraestructura, ni a las inversiones en los fondos, a fin de administrar el riesgo e informar de cualquier evento que pueda tener un impacto negativo sobre su desempeño, debido a que ni en las Reglas de Operación del FONADIN, ni en el Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y no Recuperables otorgados por el FONADIN, se tienen establecidos la recalificación y actualización del Valor Presente Neto, ni la Tasa Interna de Retorno de las apoyos recuperables otorgados.
- En las etapas de estructuración y seguimiento de los fondos de inversión no se evalúa la rentabilidad de las inversiones.
- El Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. y autopista Toluca-Naucaupan, generaron rendimientos por 298,604.4 miles de pesos y éstos fueron capitalizados al saldo insoluto del apoyo recuperable otorgado por el FONADIN, en cumplimiento de los contratos respectivos.
- El apoyo recuperable otorgado al proyecto del Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. proviene de una reestructura financiera para darle al proyecto una viabilidad a largo plazo, por la naturaleza de la operación (Reestructura-Rescate) no se aplicó el Modelo de Calificación de Riesgos, contenido en la Metodología de Evaluación y Estructuración de Apoyos del FONADIN, y la recuperación del apoyo se realizaría con base en los flujos de la concesión de 2005 a 2050.

16-2-06G1C-02-0092-01-007 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, considere establecer en sus procedimientos y/o lineamientos el seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los proyectos de infraestructura y fondos de inversión a los que se les autoricen apoyos recuperables, a fin de asegurar que éstos pueden cubrir su costo financiero, así como el pago del principal, en los plazos y condiciones acordadas, y administrar

el riesgo de que el fideicomiso no recupere su inversión y afecte en el futuro su viabilidad financiera.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-2-06G1C-02-0092-01-008 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, instruya la difusión en su portal institucional de sus Reglas de Operación, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, así como de promover la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de un comunicado para informar al público en general y a los servidores públicos adscritos que realicen las operaciones de ese fideicomiso que la información y documentación presentada en dicho portal tendrá carácter oficial y obligatorio.

16-9-06G1C-02-0092-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no supervisaron que los fondos a los que se les aportaron recursos de apoyos recuperables contaran con la carta de buró de crédito con la que debieron acreditar que no tenían adeudos fiscales y tenían solvencia crediticia, en incumplimiento de los numerales 10.4 y 10.5 de las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Infraestructura.

5. Erogaciones de los Apoyos Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y su registro contable

El FONADIN informó que en 2016 erogó recursos para apoyos recuperables por un importe total de 4,886,056.8 miles de pesos a proyectos de infraestructura y fondos de inversión, de los cuales se seleccionaron 3,079,301.7 miles de pesos, el 63.0%, integrados por 10 apoyos recuperables (6 proyectos y 4 fondos).

Se revisaron los contratos y constancias de acuerdo de los apoyos, los oficios de solicitud del desembolso, los comprobantes de transferencia y el visto bueno de la Gerencia de Verificación y Mesa de Control Fiduciaria del BANOBRAS, y se determinó lo siguiente:

MUESTRA DE APOYOS RECUPERABLES
(Miles de pesos)

| Nombre del proyecto | Avisos de disposición | Desembolsos | Capitalización de intereses | Total |
|---|---|------------------|-----------------------------|------------------|
| Proyectos (créditos subordinados) | | | | |
| 1 Paquete Michoacán | 4 | 773,330.9 | 0.0 | 773,330.9 |
| 2 Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) | 2 | 430,270.5 | 180,577.6 | 610,848.1 |
| 3 Autopista Toluca-Naucalpan | 6 | 91,668.0 | 118,026.8 | 209,694.8 |
| 4 Puentes Fronterizos de Chihuahua | 1 | 150,383.3 | 0.0 | 150,383.3 |
| 5 Libramiento de Hermosillo | 1 | 33,674.7 | 0.0 | 33,674.7 |
| 6 Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación | 1 | <u>642,745.7</u> | <u>0.0</u> | <u>642,745.7</u> |
| Subtotal | | 2,122,073.1 | 298,604.4 | 2,420,677.5 |
| Fondos de inversión | | | | |
| | Llamados de capital /adquisición de CKD | | | |
| 7 Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V. | 2 | 249,793.6 | 0.0 | 249,793.6 |
| 8 Fondo Grupo Bursátil Mexicano | 1 | 50,000.0 | 0.0 | 50,000.0 |
| 9 Fondo EXI | 2 | 272,150.0 | 0.0 | 272,150.0 |
| 10 Fondo China-México Fund, L.P. | 6 | <u>86,680.6</u> | <u>0.0</u> | <u>86,680.6</u> |
| Subtotal | | <u>658,624.2</u> | <u>0.0</u> | <u>658,624.2</u> |
| Total | | 2,780,697.3 | 298,604.4 | 3,079,301.7 |

FUENTE: Cartera de Apoyos Recuperables de 2016 del FONADIN.

CKD Certificados de Capital de Desarrollo.

Respecto a los proyectos (créditos subordinados) se verificó lo siguiente:

- Los desembolsos correspondieron a la atención de los avisos de solicitud de disposición realizados al FONADIN por los acreditados que desarrollan los proyectos de inversión.
- Los avisos se presentaron una vez que los acreditados comprobaron el avance de la obra conforme a lo pactado según revisión de la Gerencia y Mesa de Control Fiduciaria del BANOBRAS.
- Los intereses ordinarios devengados de los proyectos de infraestructura Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) y autopista Toluca-Naucalpan se capitalizaron, al disponerse en sus contratos que por cualquier deficiencia en el pago de los intereses éstos podrían ser capitalizados en términos del artículo 363 del Código de Comercio⁴.
- Los apoyos a los proyectos, Puentes Fronterizos de Chihuahua, Libramiento de Hermosillo y Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio Gran Canal Siervo de la Nación, se acordaron en Unidades de Inversión (UDIS), por lo que el FONADIN los registró al valor de la UDI de la fecha de desembolso, y al cierre del ejercicio se

⁴ Los intereses vencidos y no pagados no devengarán intereses. Los contratantes podrán, sin embargo, capitalizarlos.

expresaron al valor de la UDI en la fecha de cierre del mismo, de conformidad con la Norma de Información Financiera (NIF) C-1 “Efectivo y equivalentes de efectivo”.

- Los apoyos totales autorizados a los proyectos y los fondos no cuentan con tablas de amortización de los pagos de capital e intereses, al respecto, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que debido a su naturaleza, este tipo de apoyos no consideran un programa fijo para el pago de capital o de intereses, puesto que el pago de estos conceptos se encuentra sujeto al desempeño financiero del vehículo apoyado, esto con la finalidad de procurar y coadyuvar a la viabilidad financiera del proyecto.

En los contratos de la muestra de proyectos de inversión, se constató que en las cláusulas se establece que las partes acuerdan y reconocen que el pago de intereses y principal a cargo de la acreditada durante el periodo de operación, estará subordinado a los pagos que deba hacer el beneficiario conforme la prelación establecida al efecto en el contrato; por lo que no es factible saber cuándo los beneficiarios harán pagos de intereses y principal.

En cuanto a los fondos de inversión se verificó lo siguiente:

- Los desembolsos correspondieron a los avisos de llamados de capital, por la solicitud realizada por el fiduciario, de conformidad con las instrucciones del Administrador, a efecto de que cada tenedor que fuera titular suscribiera y pagara los certificados que le correspondan suscribir de una emisión subsecuente, con base al compromiso del número de certificados del que sea titular dicho tenedor⁵.
- No pagan rendimientos, la utilidad o pérdida se obtendrá al vencimiento del instrumento financiero, acciones o derechos.
- Dos fondos, están pactados en dólares, uno con tipo de cambio fijo, para efecto de las aportaciones al capital social variable del fondo y, el segundo, a un tipo de cambio al valor de mercado.

Conforme a lo anterior, los pagos realizados a los acreditados de los apoyos, se realizaron de conformidad con los instrumentos jurídicos suscritos para el otorgamiento de los apoyos por parte del FONADIN, así como de los numerales III.4.5 De la Solicitud de Recursos, y III.4.6 De la Mesa de Control, del Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigente en 2016.

Los 2,420,677.5 miles de pesos pagados a los acreditados de los proyectos de infraestructura se registraron con cargo en la cuenta 1305 “Créditos FONADIN”, con abono en las cuentas 1103 “Otros bancos” por 2,122,073.1 miles de pesos por las entregas a los acreditados y 298,604.4 miles de pesos de las capitalizaciones a la cuenta 1321 “intereses devengados créditos FONADIN”, de conformidad con el Catálogo de Cuentas del Fideicomiso número 1936 Fondo Nacional de Infraestructura vigentes en 2016.

⁵ Contratos de suscripción de los fondos de inversión Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I., Fondo Grupo Bursátil Mexicano, EXI y Fondo China-México, Fund, L.P.

Los 658,624.2 miles de pesos aportados a los fondos de inversión se registraron con cargo en la cuenta 1661 "Otras inversiones" y abono en la cuenta 1103 "Otros bancos"; por otra parte el resultado de la valuación económica de los certificados adquiridos se registraron conforme a lo siguiente: las minusvalías con cargo en la cuenta 5102 "Otros Gastos" y plusvalías con abono en la cuenta 5214 "Otros Ingresos"; asimismo, la valuación del Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V., se registró en la cuenta 5105 "Resultado de participación en asociadas", de conformidad con la NIF C-7 "Inversiones en Asociadas, Negocios Conjuntos y Otras Inversiones Permanentes" y del Catálogo de Cuentas del Fideicomiso número 1936 Fondo Nacional de Infraestructura vigentes en 2016.

Ambas erogaciones se reportaron en los rubros "Préstamos directos y prendarios" y "Otras inversiones a largo plazo" de los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2016 y 2015 del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, de conformidad con el artículo 33 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las NIF C-3 "Cuentas por Cobrar" y C-7 "Asociadas, negocios conjuntos y otras inversiones permanentes".

El valor económico de los fondos, al 31 de diciembre de 2016, conforme a la muestra determinada, fue de 1,987,499.9 miles de pesos, de acuerdo con el método de participación establecido en las NIF, se registró en la cuenta 1661 "Otras inversiones" y se integró como se muestra a continuación:

VALOR DE LOS FONDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016

(Miles de pesos)

| Fondo | Saldo Inicial | Llamados de capital | Actualizaciones | Saldo final |
|--|-----------------|---------------------|-----------------|------------------|
| 1 Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. | 808,227.9 | 273,988.6 | -124,033.2 | 958,183.3 |
| 2 Grupo Bursátil Mexicano | 503,111.9 | 50,000.0 | 376.9 | 553,488.8 |
| 3 Fondo EXI | 126,708.5 | 272,150.0 | - 31,752.3 | 367,106.2 |
| 4 Fondo México-China Fund, L.P. | <u>18,089.1</u> | <u>90,632.5</u> | <u>0.0</u> | <u>108,721.6</u> |
| Total | 1,456,137.4 | 686,771.1 * | -155,408.6 | 1,987,499.9 |

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2016.

* La diferencia respecto a los recursos aportados corresponde a la variación del tipo de cambio de la fecha de la operación y el aplicable al cierre del ejercicio para efectos de presentación en estados financieros.

Asimismo, se verificó que el importe pendiente por ejercer a 2016 de los apoyos recuperables ascendía a 13,828,299.4 miles de pesos, monto que se encuentra registrado en cuentas de orden.

Se verificó que en el Anexo Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2016 de la Cuenta Pública de ese ejercicio se reportaron los ingresos, egresos, rendimientos financieros y disponibilidades del fideicomiso; sin embargo, en éste no se detallan las operaciones relacionadas con el otorgamiento de los apoyos recuperables, ni la información referente sobre los saldos pendientes de los financiamientos por pagar ya que, al ser un fideicomiso no paraestatal, no rinde cuentas a la Cámara de Diputados de la forma que asigna los recursos de su patrimonio.

En conclusión, las erogaciones de los apoyos seleccionados conforme a la muestra determinada por 3,079,301.7 miles de pesos se realizaron de conformidad con los instrumentos jurídicos suscritos para el otorgamiento de los apoyos por parte del FONADIN, así como con el Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo vigente en 2016, y fueron registradas contablemente y presentadas

en los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2016 y 2015 del Fideicomiso número 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, de conformidad con la normativa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 4 observación (es) la (s) cual (es) generó (aron): 9 Recomendación (es) y 1 Promoción (es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Además, se generó (aron) 1 Sugerencia (s) a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 18 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los apoyos recuperables, sus esquemas de operación, rentabilidad y recuperación, así como su registro contable y presentación en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye, en términos generales, respecto de las operaciones del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), en el cual el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., es fideicomitente y fiduciario, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participa en el Comité Técnico del FONADIN y es coordinadora del Sector Hacienda, lo siguiente:

- El FONADIN es un fideicomiso no paraestatal que otorga financiamientos mediante actividades similares a las de una institución de crédito, para auxiliar al Ejecutivo Federal a impulsar el desarrollo de infraestructura. De 2012 a 2016, el fideicomiso otorgó 16,872,184.4 miles de pesos, mediante apoyos recuperables, a proyectos y fondos de inversión (4,886,056.8 miles de pesos en 2016).
- El BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, no realiza un seguimiento de la rentabilidad financiera obtenida de los proyectos y fondos de inversión, con el fin de administrar el riesgo y prever eventos que impacten el desempeño de los proyectos para que éstos puedan cubrir el costo financiero y el pago del principal del apoyo otorgado.
- No se reconocen como deuda pública, no obstante que están garantizadas por el Gobierno Federal, los pasivos a largo plazo del FONADIN, por 239,110,857.0 miles de pesos, que incluyen 211,916,857.0 miles de pesos de la deuda de las obligaciones derivadas de indemnización carretera de 1997, y 27,194,000.0 miles de pesos de las disposiciones de una línea de crédito contratada con el BANOBRAS, como institución financiera.
- Las decisiones del ejercicio de los recursos del FONADIN corresponden a los integrantes de su Comité Técnico, las cuales no están reguladas en alguna normativa gubernamental, debido a que sus atribuciones sólo se encuentran referidas en el contrato del fideicomiso y sus reglas de operación.
- No se consideran como aprovechamientos del Gobierno Federal, y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos por la explotación de las concesiones carreteras del FONADIN. En 2016, los ingresos por ese concepto fueron de 25,134,659.3 miles de pesos, que sumados con los ingresos de las disposiciones de la línea de crédito y del cobro anticipado de los pagarés a cargo del Gobierno Federal ascendieron a 56,169,645.4 miles de pesos.

- No se consideran como parte del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación, al margen del ámbito de competencias de la Cámara de Diputados, los recursos erogados por el fideicomiso, que en 2016 fueron de 56,169,645.4 miles de pesos.
- Para la toma de decisiones, la viabilidad financiera del fideicomiso, no se determina a partir de una disponibilidad real de recursos derivada de las operaciones del fideicomiso, sino con base en estimaciones del valor económico de realización de sus activos y pasivos en el largo plazo, mediante un modelo financiero utilizado por el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, para estimar el programa financiero anual del fideicomiso del año inmediato siguiente.

Por lo anterior, el FONADIN es un fideicomiso no paraestatal, que otorga financiamientos mediante actividades similares a las de una institución de crédito y las decisiones de su operación corresponden a los integrantes de su Comité Técnico, instancia que no es regulada por alguna normativa gubernamental; además, los ingresos por la explotación de las concesiones carreteras no se consideran como aprovechamientos del Gobierno Federal y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación; los recursos erogados por el fideicomiso no se consideran como parte del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación, al margen del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, y la deuda del FONADIN no se reconoce como deuda pública, no obstante que está garantizada por el Gobierno Federal, lo que ha provocado opacidad en la administración de los recursos del fideicomiso en términos de aprobación del gasto, transparencia y rendición de cuentas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.P. Karina Claudia Ledesma Hernández

Lic. Rubén Medina Estrada

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar la viabilidad financiera del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), para el otorgamiento de apoyos recuperables.
2. Verificar que el BANOBRAS, como fideicomitente y fiduciario del FONADIN, autorizó el otorgamiento de apoyos recuperables de conformidad con la normativa.
3. Comprobar que las erogaciones realizadas por el FONADIN para la inversión en proyectos y fondos, se autorizaron, contabilizaron y reflejaron en la Cuenta Pública, de acuerdo con la normativa, y se aplicaron a la gestión operativa de los mismos.
4. Constatar la rentabilidad y que la recuperación de rendimientos y capital por la inversión en los proyectos y fondos, se obtuvo conforme a lo establecido, se contabilizó y reflejó en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales adjuntas Fiduciaria, y de Banca de Inversión, adscritas al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y la Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglas de Operación del Fondo Nacional de Infraestructura, reglas 10.4 y 10.5. y Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, numeral VII.5.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

16-0-01100-02-0092-13-001

Con base en la auditoría practicada al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBAS) fideicomitente y fiduciario del fideicomiso público de administración y pago número 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como coordinadora del sector "Hacienda y Crédito Público" y participante en el Comité Técnico del Fideicomiso, en relación con la gestión financiera de dicha figura y de su esquema de operación, rentabilidad y recuperación, se plantea lo siguiente:

- a) Los pasivos del fideicomiso 1936, por 239,110,857.0 miles de pesos, no se reconocen como deuda pública, no obstante que está garantizada por el Gobierno Federal y dicha figura se

creó como parte del mecanismo para el rescate de 23 concesiones carreteras que comenzó mediante el decreto presidencial del 27 de agosto de 1997.

b) El fideicomiso no paraestatal auxilia al Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo de la infraestructura, mediante actividades propias de una institución de crédito al otorgar financiamientos mediante la modalidad de apoyos recuperables.

c) La decisión del ejercicio de sus recursos corresponde a los integrantes de su Comité Técnico, del cual los efectos de sus decisiones no están regulados en ninguna normativa, debido a que sus atribuciones sólo se encuentran referidas en el contrato del fideicomiso y las reglas de operación.

d) Los ingresos por la explotación de sus concesiones carreteras no son considerados como aprovechamientos y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, y los egresos en el Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del gasto público, al margen del ámbito de competencias de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, se sugiere a la Cámara de Diputados que, con base en sus facultades y por conducto de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público, así como de Infraestructura, evalúe la conveniencia de que se promueva lo conducente ante el Ejecutivo Federal, a efecto de que el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura se constituya como una Entidad de la Administración Pública Paraestatal, a fin de evitar opacidad y discrecionalidad en la toma de decisiones, en su operación, la deuda y los recursos que administra, y en los financiamientos que otorga su comité técnico, debido a que éstos no se dan conforme a un programa o líneas de acción definidas, lo que también ha provocado opacidad en la administración de los recursos del fideicomiso en términos de aprobación del gasto, transparencia y rendición de cuentas. [Resultado 1]